

UNA APROXIMACIÓN AL DEBATE DEMOCRÁTICO
EN DERECHO INTERNACIONAL*
*AN APPROACH TO THE DEMOCRATIC DEBATE
IN INTERNATIONAL LAW*

Ignacio de la RASILLA DEL MORAL**

RESUMEN: A partir de una introducción crítica al debate democrático en derecho internacional contemporáneo, el objeto del presente trabajo es contribuir al desarrollo crítico de una metodología apropiada para el examen de la pretensión normativa conforme a la cual el ordenamiento jurídico internacional se hallaría desarrollando en su seno una particular concepción del Estado liberal.

Palabras clave: autodeterminación de los pueblos, democratización, legitimidad democrática, participación política, régimen político interno.

ABSTRACT: Taking as starting point a critical introduction to the democratic debate in international law, the object of the present work is contribute to the critical development of an appropriate methodology for the examination of the normative pretension according to which the international legal order would be developing within itself a particular conception of the liberal State.

Descriptors: self-determination of peoples, democratisation, democratic legitimacy, political participation, domestic political regime.

RÉSUMÉ: Tout en prenant comme son point de départ une introduction critique au débat démocratique en droit international, l'objet de cette contribution est celui de contribuer au développement critique d'une méthodologie appropriée pour l'examen de la prétention normative après laquelle le droit international serait en train de développer dans son sein une conception au caractère libérale de l'État libéral.

* Artículo recibido el 29 de abril de 2009 y aceptado para su publicación el 21 de agosto de 2009.

** Licenciado en derecho por la Universidad Complutense de Madrid; diplomado en estudios avanzados y doctorando en relaciones internacionales con especialización en derecho internacional por el Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo de Ginebra; *fellow* en gobernanza global, derecho y pensamiento social del Instituto Watson de Estudios Internacionales de la Universidad de Brown; investigador visitante del Instituto para el Derecho Global y la Política de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard, y colegial del Real Colegio Complutense en Harvard; miembro asociado del Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad "Pablo Olavide" de Sevilla e investigador de los proyectos de investigación SEJ2006-14556 JURI, TIC-02875 y SEJ277.

When you get a cat to catch the mice in
your kitchen, You can't expect it to ignore
the rats in the cellar.

P. KERR, *Berlin Noir*

SUMARIO: I. *Una introducción al debate democrático en derecho internacional.* II. *Precedentes del derecho a la participación política en derecho internacional.* III. *Análisis de ciertos desarrollos en el plano normativo.* IV. *Examen sintético de la labor de los órganos principales de la Organización de Naciones Unidas, órganos subsidiarios relevantes y ciertas organizaciones intergubernamentales.* V. *Consideraciones finales.*

I. UNA INTRODUCCIÓN AL DEBATE DEMOCRÁTICO EN DERECHO INTERNACIONAL

El multifacético debate democrático en derecho internacional es uno de los debates por excelencia en la doctrina jurídico internacional desde la caída del Muro de Berlín.¹ Como si de un gentil civilizador del *ius gentium* en la sombra se tratase, ecos de la históricamente esquiva presencia de consideraciones democráticas en el orden jurídico internacional se hallan en la actualidad presentes en la discusión de las más variadas doctrinas jurídicas así como en el trasfondo de los grandes debates jurídicos contemporáneos. Esta gradual germinación de principios democráticos en el ordenamiento jurídico internacional es equiparada, por cierta doctrina, con el desarrollo en el seno de éste de “una concepción sustantiva del Estado liberal”.² Dicha posición es objeto de crítica en clave de estudios postcoloniales³ por autores que analizan la pretensión normativa que subyace a la misma como la multiforme y sofisticada versión neoliberal contemporánea de una misión civilizadora de Occidente que, bajo una superficial retórica humanista, se ha hallado históricamente orientada a la

1 Las principales obras colectivas editadas al respecto son Fox, Gregory H. y Roth, Brad (eds.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, y Burchill, Richard (ed.), *International Law and Democracy*, Vermont, Ashgate, 2006.

2 Fox, Gregory H., *Humanitarian Occupation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 158.

3 Véase, por ejemplo, Anghie, Antony, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

explotación de recursos y al sometimiento cultural de otros pueblos.⁴ Esta perspectiva crítica se apoya, entre otros, en el hecho de que el propio *locus classicus* de la disciplina ha sido, desde antaño, cuna de la inserción argumental de pretendidas causas de justicia y legitimidad⁵ en las más variadas justificaciones del empleo de la fuerza armada. Dichas doctrinas han evolucionado, en paralelo al desarrollo del derecho internacional, más allá de la consagración en el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas de la prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales, y aún después de su mayoritaria conceptualización como norma de *ius cogens*,⁶ hasta llegar, como evidencian los debates sobre la legalidad de la “guerra contra el terrorismo internacional” y la invasión de Irak,⁷ al momento presente. Frente a la posición crítica, las posturas que defienden la emergencia con fuerza jurídica internacional de un derecho al gobierno democrático en el plano nivel intraestatal hallan sustento en la teoría de la paz democrática. Esta teoría, surgida en el campo académico de las relaciones internacionales, sostiene sobre bases supuestamente empíricas que los Estados democráticos nunca (o virtualmente nunca o raramente) han luchado guerras entre sí.⁸ La teoría de la paz democrática se halla latente, ya explícitamente, ya de manera implícita, tras las corrientes de pensamiento jurídico internacional que postulan la necesidad de clasificar a los Estados de la comunidad in-

4 Véase, por ejemplo, Mattei, Ugo y Nader, Laura, *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*, London, Wiley-Blackwell, 2008.

5 Véase, por ejemplo, Hagenmacher, Peter, *Grotius et la doctrine de la guerre juste*, París, Presses Universitaires de France, 1984.

6 Véase, por ejemplo, Reisman, Michael W., “Coercion and Self-determination: Construing Charter 2(4)”, 78 *American Journal of International Law*, 1984, pp. 642 y ss.; D’Amato, Anthony, “The Invasion of Panama was a Lawful Response to Tyranny”, 84 *American Journal of International Law*, 1990, pp. 516 y ss.

7 Véase, por ejemplo, Rasilla del Moral, Ignacio de la, “Apuntes críticos para una teoría neoconservadora del Derecho internacional”, 1 *Revue Québécoise de Droit International*, 2008, pp. 165-197.

8 Para una introducción al estudio de la teoría de la paz democrática —con numerosa bibliografía— se puede consultar: Rasilla del Moral, Ignacio de la, “All Roads Lead to Rome or the Liberal Cosmopolitan Agenda as a Blueprint for a Neoconservative Legal Order”, 7 *Global Jurist*, núm. 2, (Advances) 2007, pp. 1-15. Véase, asimismo, para una introducción a la materia en español, Rasilla del Moral, Ignacio de la, “Sofisma y realidad del política exterior democrático estadounidense, una aproximación”, 1 *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 2006, pp. 75-96.

ternacional en función de su régimen político interno y del efectivo respeto en su seno de una serie de derechos humanos internacionalmente consagrados por el derecho internacional.⁹ La concepción de la democracia defendida por los valedores de la teoría de la paz democrática es, de nuevo, objeto de críticas que subrayan que ésta contribuye a la difusión de una “democracia de baja intensidad”¹⁰ que ignora las aportaciones de la tradición crítica en el campo de la teoría democrática en los Estados más económicamente desarrollados. Asimismo, la corriente crítica hace hincapié en que la concepción que subyace a esta teoría la hace “fácilmente susceptible de ser empleada contra políticas revolucionarias que apuntan a las raíces del existente sistema de distribución de riquezas y domesticación la especificidad cultural y política en pro de una cultura occidental de agnosticismo moral y gobierno del mercado”.¹¹

Brevemente apuntado, éste es el trasfondo introductorio genérico del debate democrático en derecho internacional, por lo que a la dimensión intraestatal de emergencia del conocido como principio democrático se refiere. Esta dimensión intraestatal ha conocido un gran auge a la luz de la irrupción de nuevos Estados democráticos, especialmente, aunque no sólo, tras la caída del muro de Berlín. Se añade a lo anterior el desarrollo de una multiforme práctica democratizadora por parte de organizaciones internacionales en el plano universal y regional durante un periodo aptamente definido por Martti Koskenniemi como la “era postrealista” en derecho internacional.¹² Iniciada tras el final de la Guerra Fría, dicha era, que se hallaría informada por el paradigma de la universalización de la preeminencia del imperio de la ley en el plano internacional a semejanza del derecho interno en el Estado liberal, transita actualmente, tras los

9 Véase, entre otros, la crítica de Álvarez, José, “Do Liberal States Behave Better? A Critique of Slaughter’s Liberal Theory”, *The European Journal of International Law*, vol. 12, núm. 2, pp. 183-246. Véase, asimismo, desde una perspectiva crítica, Marks, Susan, “The End of History? Reflections on Some International Legal Theses”, *European Journal of International Law*, vol. 8, núm. 3, 1997, pp. 449-477.

10 Marks, Susan, *The Riddle of All Constitutions. International Law, Democracy and the Critique of Ideology*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

11 Koskenniemi, Martii, “Whose Intolerance, Which Democracy?”, in Fox, Gregory H. y Roth Brad, R. (eds.), *Democratic Governance...*, *cit.*, nota 1, pp. 436-440.

12 Véase Koskenniemi, Martii, *La politique du droit international*, présentation critique de Emmanuelle Jouannet, París, Éditions Pédone, 2007.

efectos del primer “interregno neoconservador”¹³ en la política exterior estadounidense del siglo XXI, desde un escenario internacional marcado por la “unipolaridad” hacia un nuevo escenario gradualmente multipolar de las relaciones internacionales. Este trasfondo político internacional es inseparable de una temática multiforme que ha sido examinada en la literatura científica desde perspectivas diversas y, en no pocos casos, radicalmente enfrentadas, hasta conformar el mosaico de las múltiples variantes que la ecuación de los términos democracia y derecho internacional ofrece en la doctrina jurídica internacional contemporánea. A la sombra de los variados ámbitos de investigación desarrollados en las dos últimas décadas, cierto número de escuelas doctrinales han surgido y se han desarrollado en torno a los diversos ejes del debate democrático. Entre éstas últimas se incluyen las escuelas críticas surgidas al albur del extraordinariamente influyente giro postmodernista¹⁴ en derecho internacional el cual se ha desarrollado, en buena medida, a la sombra de un debate democrático en derecho internacional que, actualmente, comprende los planos de emergencia intraestatal, supraestatal e interestatal del principio democrático. Otras corrientes de pensamiento jurídico iusinternacionalista, incluyendo la escuela del derecho administrativo global,¹⁵ se han visto, asimismo, influidas por él mismo. Escasos son, de otra parte, los debates doctrinales, y ámbitos de investigación actuales, en los que no queda identificar cierto posicionamiento jurídico implícito sobre el juego y la caracterización del emergente principio democrático que, en sus tres dimensiones de emergencia, constituye la verdadera rosa de los vientos del derecho internacional en la era de la globalización. El carácter sintético de esta contribución aconseja, sin embargo, que el objeto del presente estudio deba limitarse a proporcionar una introducción jurídica actualizada al debate democrático en derecho internacional estrictamente

13 Rasilla del Moral, Ignacio de la, “El interregno neoconservador”, est. prel. a Kagan Robert y Kristol, William, *Peligros presentes: crisis y oportunidad en la política exterior y de seguridad estadounidense*, Córdoba, Almuzara, 2005, pp. 9-33.

14 Véase, por ejemplo, a nivel introductorio en español con bibliografía, Rasilla del Moral, Ignacio de la, “Recensión bibliográfica de Koskenniemi, Martti, *From Apology to Utopia. The Structure of the International Legal Argument. Reissue with a New Epilogue*”, 12 *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006, pp. 1-5.

15 Kingsbury, Benedict *et al.*, “The Emergence of Global Administrative Law”, 68 *Law and Contemporary Problems* 15, 2005.

ceñido a la dimensión de emergencia del derecho al gobierno democrático en el plano intraestatal.

Enmarcado, a la sazón, en este eje del debate, el siguiente trabajo se presenta como una crítica constructiva de las deficiencias metodológicas de las que adolece la perspectiva positivista normativamente orientada en su defensa de la paulatina emergencia de una obligación jurídica internacional que, al postular el desarrollo de instituciones de gobierno democráticas en todo Estado soberano, marcaría la progresiva transición desde un paradigma de equivalencia de los regímenes políticos en derecho internacional a la legitimidad exclusiva de la democracia liberal en este ordenamiento.¹⁶ Aunque dicha perspectiva es el punto de partida original del debate doctrinal que se ha venido desarrollando, principalmente, tras el final de la Guerra Fría, la metodología científica empleada por esta corriente continúa, empero, adoleciendo hasta la fecha de un esfuerzo de ordenación sistemático de los planos normativo, declarativo, de supervisión e implementación del supuestamente emergente derecho a la democracia a nivel doméstico en el plano jurídico internacional. En su lugar, los autores adscritos a esta corriente se limitan, por lo general, a realizar una síntesis cumulativa no metodológicamente ordenada de la práctica estatal e institucional internacional producida en los planos universal y regional en estas últimas décadas. La defensa de la hipótesis de que el derecho internacional habría desarrollado como propia la concepción sustantiva de un “emergente modelo democrático del Estado liberal” con fuerza jurídica en su seno,¹⁷ requeriría que dicha metodología abandonase su marcado sesgo normativo en pro de una ordenación sistemática y cuidadosa tras la cual poder afrontar las dificultades técnico-jurídicas que plantea su calificación jurídica. Sólo esta ordenación metodológica previa de la práctica en la materia permitirá a sus defensores sostener una posición jurídica científicamente creíble que contribuya a desarrollar el potencial del principio democrático en el ordenamiento jurídico internacional.

16 Véase, como trabajos seminales de la corriente, Franck, Thomas M., “The Emerging Right to Democratic Governance”, *American Journal of International Law*, núm. 86, 1992, pp. 46-91 y Fox, Gregory H., *op. cit.*, nota 1.

17 Véase Fox, Gregory H., *Humanitarian...*, *cit.*, nota 2, p. 158.

La presente contribución al estudio de la materia en el estricto marco apuntado, toma como punto de partida un examen del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948. A fin, de iluminar su imbricación, tanto con el debate democrático contemporáneo, como con el devenir del artículo 21 desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el final de la Guerra Fría se examinan, a continuación, ciertos precedentes del derecho de participación política y, con ellos, de la subyacente y esquivada noción de democracia en derecho internacional anteriores a 1948. Ello dará paso a un breve examen, que se postula como somera contribución al estudio de los desarrollos en el plano normativo, de una serie de artículos homólogos al artículo 21 de DUDH existentes en tratados internacionales de carácter universal. A continuación y, como contribución, en el marco apuntado, al estudio de los desarrollos en el plano declarativo a nivel universal que son límites con el examen del plano de supervisión e implementación del principio democrático en su proyección intraestatal, se procede al estudio de ciertos desarrollos acaecidos en esta sede gracias a la labor de los órganos principales de la Organización de las Naciones Unidas. Tras haber brevemente apuntado este modelo metodológico (conforme al cual, como revela un ejemplo de la práctica reciente, la suspensión del Estado de Honduras de la Organización de Estados Americanos ordenada por la AG/Res. 2 (XXXVII-E/09) de 4 de julio de 2009,¹⁸ de conformidad con el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana,¹⁹ sería considerada un exponente de práctica institucional regional en el plano de implementación del principio del gobierno democrático en su vertiente intraestatal), este trabajo concluirá con la enumeración no exhaustiva de una serie de críticas constructivas suplementarias a la metodología empleada por la doctrina positivista normativamente orientada en esta materia.

18 Véase OEA/SER.P. AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) 4 de julio, <http://www.oas.org/OASpage/esp/ultimasnoticias/ultimasnoticias.asp>.

19 Véase Consejo Permanente OEA/Ser.G CP-1, *Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones*, Washington D. C., Organización de los Estados Americanos, 2003, http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm.

II. PRECEDENTES DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN DERECHO INTERNACIONAL²⁰

Descrita como “una lucha contra el tiempo y la erosión de la memoria”,²¹ el proceso de redacción²² de la Declaración Universal de los Derechos Humanos²³ se desarrolló a lo largo de algo más de dos años desde que el Consejo Económico y Social (Ecosoc) estableciese, en virtud del artículo 55 de la Carta, la Comisión de Derechos Humanos y le encargase, como primera tarea, “someter propuestas, recomendaciones e infor-

20 Excluyo de este marco de análisis, por razones de espacio, la referencia tanto a los precedentes doctrinales y de práctica jurídica anteriores al final de la Segunda Guerra Mundial en el plano jurídico internacional, la genealogía del derecho a la participación política a nivel doméstico, así como el examen de la evolución histórica de los patrones de liberalismo de inclusión y universalidad heterogénea o de exclusión y homogeneidad, y su conexión con la noción decimonónica de civilización en derecho internacional modulada, entre otros, en la Conferencia de Paz de Versalles y la creación de la Sociedad de Naciones tras la Primera Guerra Mundial. Véase, por lo que respecta al primero de estos aspectos, entre otros: Root, Elihu, “The Effect of Democracy on International Law”, *American Society of International Law, Proceedings of the American Society of International Law*, 1917, pp. 2-11. Por lo que respecta al segundo aspecto, véase, entre otros, a Velasco Criado, Demetrio, “Los antecedentes histórico-ideológicos de la Declaración Universal de Derechos Humanos”, en varios autores, *La Declaración Universal de Derechos Humanos en su cincuenta aniversario: un estudio interdisciplinar*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999, pp. 205-305. Por lo que respecta al tercer eje apuntado, véase, entre otros, a Simpson, Gerry, *Great Powers and Outlaw States: Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 254-277.

21 Samnøy, Ashlid, “The Origins of the Universal Declaration of Human Rights”, en Alfredsson, Gudmundur y Asbjørn, Eide (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, The Netherlands, Kluwer Law International, 1999, pp. 3-22, esp. p. 21.

22 Para una exposición de las siete etapas de redacción atravesadas por la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH), véase Morsink, Johannes, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting and Intent*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1999, pp. 4-12. Véase, asimismo, por ejemplo, Delmas-Marty, Mireille, *Le relatif et l'universel: les forces imaginantes du droit*, Paris, Editions du Séuil, 2004, pp. 56-64.

23 Adoptada por 48 votos a favor y 8 abstenciones, el 10 de diciembre de 1948, Res. AG 217 A (III), UN Doc. A/ 810, at 71 (1948) en ST/HR/1/Rev.6 (vol. I, part 1) pp. 19-38.

mes relativos a una declaración internacional de derechos”.²⁴ Definida como “ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”,²⁵ la DUDH, plasmación programática del ideal kantiano,²⁶ marca el punto de no retorno en la evolución de la moderna concepción del individuo, como mero objeto, a sujeto del derecho internacional.²⁷ Aunque la DUDH ha sido calificada como “referencia democrática fundamental entre las instituciones del derecho internacional”,²⁸ el término “democracia” no se halla, sin embargo, mencionado expresamente en su texto, aunque sí se hallará, en su artículo 29,²⁹ el de “sociedad democrática”. Esta ausencia es, casi unánimemente, adscrita por la doctrina a la condición de rehén del término democracia en la retórica política subyacente a

24 Véase Ecosoc, resolución 5(1) de 16 de febrero de 1946 (documento E/20) enmendada por la resolución 9 (II) del 21 junio de 1946 sobre el establecimiento de una comisión de derechos humanos y una subcomisión sobre el estatuto de las mujeres.

25 Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 23. Texto castellano recogido en Torres Ugena, Nila, *Textos normativos de derecho internacional público*, 9a. ed., Madrid, Civitas, 2004, p. 607. La expresión puede, asimismo, encontrarse como “meta común para todos los pueblos y todas las naciones en Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (14-15 de junio) el 25 de junio de 1993, UN Doc. A/CONF.157/23, 12 julio 1993.

26 Véase, por ejemplo, Contreras Peláez, Francisco José, *Kant y la guerra: una revisión de “La paz perpetua” desde las preguntas actuales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

27 Buergenthal, Thomas, “International Human Rights in Historical Perspective”, en Symonides, Janusz (ed.), *Human Rights: Concepts and Standards*, Vermont, Ashgate Publishing Company-UNESCO, 2000, pp. 3-30, esp. p. 9.

28 Derrida, Jacques, *Voyous. Deux essais sur la raison*, París, Galilée, 2003, p. 127.

29 La única referencia al término democracia en la DUDH (aunque en forma adjetival) se halla en su artículo 29 (2): un cláusula de limitación de acuerdo a la cual los derechos se verán únicamente limitados para asegurar “el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”. Para la discusión y rechazo final de la frase patrocinada por la URSS: “Estado democrático”, en lugar de “sociedad democrática” en el artículo 29, véase Morsink, Johannes, *op. cit.*, nota 22, pp. 63, 64 y 250; véase, asimismo, Verdoodt, Albert, *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme*, Louvain, Warny, E., 1964, pp. 262-272. Para el rechazo de una enmienda soviética al artículo 27, con el texto “the development of science must serve to the interest of progress and democracy and the cause of international peace and co-operation”, véase Morsink, Johannes, *op. cit.*, nota 22, pp. 61-63.

la batalla ideológica de la Guerra Fría.³⁰ El artículo 21 proclama el derecho a la participación política como derecho humano al señalar “el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, así como el de tener “acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”. El artículo 21 afirma, asimismo, que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público” que “se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.³¹

Contenida en una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) de “valor normativo” (conforme a la tipología afirmada, años después, tras no pocos debates jurídico doctrinales,³² por el Tribunal Internacional de Justicia),³³ la cuestión de la naturaleza jurídica vin-

30 Rosas, Allan, “Article 21”, en Asbjorn, Eide *et al.* (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights...*, *cit.*, nota 21, pp. 431-451, esp. p. 438. “Indudablemente, la elección de evitar el concepto de democracia en el artículo 21 (y más tarde en el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos tuvo que ver con las diferentes connotaciones (democracia popular, democracia parlamentaria, etcétera)”. Véase, asimismo, Morsink, Johannes, *op. cit.*, nota 22, p. 61. “La razón de la ausencia de estos términos (también referida al fascismo y al nazismo) es que quedaron atrapadas en la retórica de la Guerra Fría. Esta retórica distorsionaba sus significados y los hacía inservibles en un documento diseñado para ser aceptable por todas las delegaciones participantes”.

31 Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, artículo 21, DUDH).

32 Para una inspiradora visión sobre las resoluciones normativas de la Asamblea General y su interacción con el derecho consuetudinario, véase especialmente Abi-Saab, Georges, “Diplomatie multilaterale et développement du droit international: le rôle des résolutions de l’Assemblée Générale dans les relations internationales”, en varios autores, *Etudes à la mémoire du professeur Jean Siotis*, Bruselas, Bruylant, 1995, pp. 83-99. Véase, no obstante, la relectura que, de las corrientes críticas del tercer mundo de la llamada primera generación a las que Abi-Saab pertenece, hacen los juristas críticos adscritos a las aproximaciones del tercer mundo al derecho internacional (o TWAIL, en siglas inglesas): Chimni, Bhupinder Singh, “The Past, Present and Future of International Law: A Critical Third World Approach”, 8 *Melbourne Journal of International Law*, 2007, p. 14.

33 El Tribunal Internacional de Justicia ha declarado que las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas “incluso si no son obligatorias pueden, en ocasiones, poseer valor normativo”. “The Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons”, *ICJ Reports*, 1996, pp. 254 y 255, para. 70.

culante del documento más traducido de la historia de la humanidad,³⁴ es objeto de un largo debate doctrinal³⁵ centrado, últimamente, en la identificación de cuáles de sus provisiones han alcanzado el rango de normas de derecho internacional consuetudinario.³⁶ Aunque la pretensión de que el derecho a la participación política hubiese cristalizado *per se* en una norma de derecho internacional general, recibió escaso apoyo doctrinal³⁷ hasta finales de la Guerra Fría; tras los acontecimientos de 1989-1991, el artículo 21 comenzará a ser vindicado como “una revolución en el seno

34 Véase Gordon Lauren, Paul, *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen*, 2a. ed., Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2003, p. 234.

35 Véase Orúa, Jaime, “En torno al valor jurídico de la Declaración Universal”, en varios autores, *La Declaración Universal de Derechos Humanos en su cincuenta aniversario: un estudio interdisciplinar*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999, pp. 179-201. El autor identifica tres principales teorías “no necesariamente incompatibles o respectivamente excluyentes” a este respecto, primero, la DUDH como interpretación auténtica de la Carta de Naciones Unidas; segundo, la DUDH como derecho internacional consuetudinario y, tercero, la DUDH como expresión de los principios generales.

36 “Un debate jurídico ha tenido lugar desde hace varios años sobre si los derechos humanos en todo o en parte se han convertido en derecho consuetudinario general”, Schachter, Óscar, *International Law in Theory and Practice*, Dordrecht-Boston-Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 335. “La gran mayoría de los Estados y las autoridades doctrinales reconocería ahora que los principios fundamentales de los derechos humanos forman hoy parte del derecho consuetudinario o derecho general, aunque no coincidirán necesariamente en la identidad de tales principios fundamentales”, Brownlie, I., *The Rule of Law in International Affairs*, Dordrecht-La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 72. Para un intento de identificar esos principios, puede consultarse, asimismo: International Law Association, “Final Report on the Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law”, ILA Report of the Sixty-Sixth Conference, Buenos Aires-Londres, 1994. Un recopilatorio de la práctica jurídica estatal relativa a la DUDH puede hallarse en Hannum, Hurst, “The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law,” 25 *Georgia Journal of International and Comparative Law* 287, 1995, 96.

37 Una ligera minoría de autores considera, no obstante, que la totalidad de la DUDH ha adquirido carácter obligatorio, véase Humphrey, John, “The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Juridical Character”, en Ramcharan, B. G. (ed.), *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration*, Dordrecht-La Haya, Martinus Nijhoff, 1979, p. 36. Autores adscritos a la Escuela de New Haven son mayoría a este respecto; véase, por ejemplo, McDougal *et al.*, *Human Rights and World Public Order*, New Haven, Yale University Press, 1980, pp. 274, 325 y 338; y Reisman, Michael, “Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law,” *American Journal of International Law* 84, 1990, pp. 866 y ss.

de la revolución”,³⁸ y a desempeñar un papel de honor en la argumentación de quienes postulan la emergencia progresiva en el seno del derecho internacional³⁹ de un derecho al gobierno democrático de carácter intraestatal.⁴⁰ Este renovado espíritu doctrinal resultará en relecturas de la evolución histórica de la regulación internacional de los derechos humanos. Algunos autores calificarán el fruto de dicha evolución, al cotejarla con la tradicional neutralidad del derecho internacional con respecto al régimen político doméstico de los Estados, de “casi esquizofrénica”,⁴¹ y celebrarán la gradual integración de los ámbitos históricamente separados de la democracia y los derechos humanos epitomizada por la labor en pro de la democratización del Estado desarrollada por las Naciones Unidas y otros organismos supranacionales, desde inicios de los años noventa. De acuerdo a esta interpretación, y con amplio apoyo en la práctica jurídico-institucional, el derecho internacional contemporáneo se hallaría en proceso de transición desde un principio general de efectividad y equivalencia de los regímenes políticos internos en el plano jurídico internacional a la progresiva consagración de un principio de legitimidad exclusiva de la democracia de corte pluralista en el Estado en el orden jurídico internacional.⁴²

38 Rosas, Allan, *op. cit.*, nota 30, pp. 431-451, esp. p. 431.

39 Los trabajos seminales de la corriente son Franck, Thomas M., “The Emerging Right to Democratic...”, *cit.*, nota 16, pp. 46-91; Fox, Gregory H., “The Right to Political Participation in International Law”, *Yale Journal of International Law* 17, 1992, pp. 539 y ss. Trabajo seminal en castellano y, acaso, la primera monografía consagrada a la materia en el panorama jurídico internacional, es la de Roldán Barbero, Javier, *Democracia y derecho internacional*, Madrid, Civitas, 1994.

40 Los planos de emergencia del principio democrático en los planos supraestatal e interestatal, conformadores de dos ejes suplementarios del debate democrático en derecho internacional, no son abordados en el presente trabajo. Véase, por ejemplo, a nivel introductorio, respectivamente, Archibugi, Danielle *et al.*, *Re-Imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, California, Stanford University Press, 1998, y Pinto, Monica, “Democratization of International Relations and Its Implications for Development and Application of International Law”, *Asian Yearbook of International Law*, vol. 5, 1995, pp. 111-124.

41 Sicilianos, Linos-Alexandre, *L'ONU et la démocratisation de l'Etat: systèmes régionaux et ordre juridique universel*, París, Editions A. Pedone, 2000.

42 Véase, para una defensa de esta posición, Ruiz Tesón, Fernando, “The Kantian Theory of International Law”, *Columbia Law Review* 53, 1992. Para una crítica de esta corriente, mediante lo que su autora define como el “milenarismo liberal” de ésta y simi-

Tres años antes de la proclamación de la DUDH, y a pesar de las aspiraciones de inclusión de una cláusula democrática en el proceso de redacción que condujo a su texto final,⁴³ el término democracia brillaba por su ausencia en la Carta de Naciones Unidas.⁴⁴ La única referencia indirecta a la noción de legitimidad democrática presente en su articulado se halla en su artículo 73 b) referente a los deberes de los Estados que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios no autónomos, y en su artículo 76 b) relativo a la responsabilidad de la organización en el régimen internacional de administración fiduciaria. Ambas provisiones son encuadrables en el marco del proceso de descolonización y se hallan intrínsecamente relacionadas con el principio de libre autodeterminación de los pueblos.⁴⁵ Aunque limitado, en la práctica estatal de la fase de acceso a la independencia de nuevos Estados en el proceso de descolonización, a los conocidos como aspectos externos del principio de autodeterminación, el mandato de “desarrollar el gobierno propio”, se halla en el origen de la moderna escuela de la autodeterminación interna,⁴⁶ y en la base de la reconceptualización que la doctrina adscrita a esta corriente ha sostenido, frente a posiciones estatotradicionalistas, del ejercicio del principio más allá del proceso de descolonización. Dicho mandato se halla, asimismo, en la raíz de la importante práctica de supervisión internacional de elecciones en Estados soberanos desarrollada a

lares posiciones, véase Marks, Susan, “The End of History? Reflections on Some International Legal Theses”, *op. cit.*, nota 9, p. 449.

43 Véase, por ejemplo, Carta del Atlántico del 14 agosto de 1941 reafirmada por la Declaración de Naciones Unidas adoptada en enero de 1942. Esta consideración es destacada por diferentes autores como por ejemplo, Crawford, James & Marks, Susan, “The Global Democracy Deficit: An Essay in International Law and its Limits”, en Archibugi, Danielle *et al.* (eds.), *Re-Imagining Political...*, *cit.*, nota 40, pp. 72-90, esp. p. 73. La misma referencia puede encontrarse en Salmon, Jean, “Internal Aspects of the Right to Self-Determination”, en Tomuschat, Christian (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 253-282, esp. p. 265.

44 Para la conclusión de que “finalmente la carta consagra una forma debilitada de igualdad jurídica junto a una hegemonía constitucional ligeramente constreñida”, véase Simpson, Gerry, *op. cit.*, nota 20, p. 193.

45 Véase en este sentido, por ejemplo, Cassese, Antonio, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

46 Sobre “La desaparición de los aspectos internos del derecho de los pueblos a la autodeterminación, durante el periodo de la Guerra Fría”, véase Sicilianos, Linos-Alexandre, *op. cit.*, nota 41, pp. 33-37.

partir de 1989, por parte de la Organización de Naciones Unidas.⁴⁷ Esta última actividad de supervisión electoral en Estados soberanos encuentra un importante precedente en las actividades de supervisión electoral en el proceso de la descolonización bajo la supervisión de Naciones Unidas.⁴⁸

La genérica falta de referencias expresas a la democracia en el texto de la Carta y, en especial, la no inclusión del carácter democrático del gobierno del Estado como condición de pertenencia a la misma (optándose en pro del universalismo funcional de la organización, el término de “Estados amantes de la paz” —artículo 4—) ha conducido a diversos sectores de la doctrina a desarrollar un conjunto de interpretaciones, tanto del Preámbulo, como de los propósitos establecidos en el artículo 1 de la Carta orientadas a justificar sobre el texto de la Carta la marcada orientación democratizadora actual de la labor de la Organización.⁴⁹ Esta última actividad, de la que se ofrece una visión de conjunto en la segunda parte de este trabajo, se ha visto espoleada, tras el final de la Guerra Fría, entre otros, por la importante labor realizada, en el plano declarativo, por parte del secretario general de Naciones Unidas, quien no ha dudado en afirmar que la Carta ofrece “una visión de Estados democráticos y de democracia entre ellos”.⁵⁰ La conexión de la democracia con los pilares tradicionales de la actividad de la ONU —la paz y el desarrollo— se han desarrollado en diversos planos que abarcan una gran parte de la arquitectura orgánica institucional de NU, así como mediante la labor de varias organizaciones regionales desde la década de los noventa.⁵¹ Entre estas interpretaciones teleológicas, merece una especial atención la presuntamente contenida en los célebres siete términos iniciales del propio

47 Véase a nivel introductorio Fox, Gregory, H., “The Right to Political Participation in International...”, *cit.*, nota 39, pp. 539-607, especialmente en pp. 570-585.

48 Una lista de las mismas, iniciada en 1956, puede hallarse en Franck, Thomas M., *The Empowered Self. Law and Society in the Age of Individualism*, Oxford, Oxford University Press, 1999, en pp. 267-268. Véase, asimismo, como referencia inicial en perspectiva histórica en esta sede, Beigbeder, Yves, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-determination and Transition to Democracy*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

49 Esta idea se halla meridianamente expresada en Sicilianos, Linos-Alexandre, *op. cit.*, nota 41, p. 19.

50 Véase UN Secretary-General, “Supplement to Reports on Democratization”, 1996, UN Doc. A/ 51/ 761, 20 de diciembre de 1996, para. 28.

51 Especialmente, en el plano declarativo de desarrollo, véase *infra*.

Preámbulo de la Carta. Este párrafo inicial, copiado casi textualmente del Preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de América,⁵² se abrió paso, aunque no sin suscitar controversia,⁵³ hasta el texto final durante el proceso de redacción. El mayoritario rechazo de una moción de Colombia que, por entonces, hiciera hincapié, en su interpretación del Preámbulo, en la democracia como norma mínima de conducta a respetar por todos los Estados civilizados,⁵⁴ no impediría, a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia,⁵⁵ sostener dicha interpretación. Sin embargo, ha sido la posición doctrinal casi unánime durante décadas que la referencia que a los pueblos se realiza en el Preámbulo debe ser leída en conjunción con la referencia a los gobiernos de los Estados que los representan en el establecimiento de la ONU. Dicha posición clásica se sustenta asimismo en el valor jurídico que la doctrina ha otorgado tradicionalmente de los preámbulos de los tratados internacionales⁵⁶ con-

52 Véase Urofsky, Melvin (ed.), *Basic Readings about US Democracy*, Washington, United States Information Agency, 1994.

53 Véase Goodrich, Leland *et al.*, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, 3a. ed., Nueva York-Londres, Columbia University Press, 1969, p. 21. También véase Russell, Ruth. B., *A History of the United Nations Charter: The Role of the United Nations 1940-1945*, Washington, The Brookings Institution, 1969, pp. 910-918; Schlessinger, Stephen, *Act of Creation: The Founding of the United Nations*, Colorado, Westview Press, 2003, pp. 236-237 y Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems: with supplement (1950)*, Nueva Jersey, Lawbook Exchange, LTI Union, 2000, pp. 5-9. Véase, asimismo, Cot, Jean-Pierre y Pellet, Alain, "Préambule", en Cot, Jean-Pierre y Pellet, Alain (eds.), *La Charte des Nations Unies*, 2a. ed., París, Economica, 1991, pp. 2-22, esp. pp. 18-20.

54 Por referencia a la Carta del Atlántico, véase UNCIO VI, p. 373, Doc.817, 1/1/31 citado, entre otros, por Wolfrüm, Rüdiger, "Article 1", en Simma, Bruno (ed.), *The Charter of the United Nations*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 34.

55 "El hecho de que una propuesta particular no sea adoptada por un órgano internacional no conlleva necesariamente la inferencia de que un pronunciamiento colectivo se ha realizado en sentido opuesto al propuesto", Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Resolution 276 (1970), Advisory Opinion of 21 June 1971, *ICJ Reports*, 1976, p. 36, para. 69.

56 Véase Koskeniemi, Martti, "The Preamble of the Universal Declaration of Human Rights", en Alfredsson y Eide, A. (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, The Netherlands, Kluwer Law International, 1999, pp. 27-39, esp. 27-28; véase, también, Suy, Eric, "Le Préambule", en Yakpo, Emile y Boumedra, Tahar (eds.), *Liber Amicorum Judge Mohammed Bedjaoui*, La Haya, T. Kluwer Law International, 1999, pp. 253-269.

cebidos como declaraciones programáticas y no dotados de fuerza vinculante entre las partes.

Además de las referencias que tienen como base, en el plano de los desarrollos declarativos, las afirmaciones del secretario general de Naciones Unidas sobre la virtualidad democrática del Preámbulo de la Carta⁵⁷, otros intentos de construir argumentos legales para justificar “la acción de Naciones Unidas en favor de la democratización del Estado”,⁵⁸ incluyen la defensa de interpretaciones teleológicas que permitan la relectura de los fines de Naciones Unidas proclamados en el artículo 1 de la Carta,⁵⁹ en especial el relativo al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Estas interpretaciones, destinadas a justificar la ruptura con la “legendaria neutralidad” de la ONU respecto del régimen interno de los Estados, se han visto favorecidas por el gran predicamento de la “teoría de la paz democrática”. Esta teoría, surgida en el campo académico de las relaciones internacionales, y que se halla, ya explícita, ya de manera implícita, latente tras muchas de las corrientes de pensamiento jurídico internacional liberales que postulan la importancia de clasificar a los Estados de la comunidad internacional en función de su régimen político interno,⁶⁰ sostiene, sobre bases supuestamente empíricas, la proposición de que las democracias nunca han —o virtualmente nunca han, o raramente han— luchado guerras entre sí.⁶¹ Cualquier intento de relectura jurídica en clave de teoría de la paz democrática de los fines de las Naciones Unidas establecidos en la Carta debe, no obstante, confrontar los argumentos jurídicos que justificasen la interpretación, prevalente en esta sede durante la Guerra Fría. Conforme a ésta, ninguna potencialidad de-

57 Véase Lombardo, Caroline, E., “The Making of an Agenda for Democratization: A Speechwriter’s View”, 2 *Chicago Journal of International Law* 253, 2001.

58 Sicilianos, Linos Alexandre, *op. cit.*, nota 41, p. 21.

59 *Ibidem*, p. 19. “Ce processus de réorientation du rôle des Nations Unies et de relecture de l’artile premier de la Charte relatif aux buts de l’Organisation – parce que c’est bien de cela qu’il s’agit”.

60 Véase, entre otros, la crítica de Álvarez, José, “Do Liberal States...”, *cit.*, nota 9, pp. 183-246. Véase, asimismo, desde una perspectiva crítica, Marks, Susan, “The End of History? Reflections on Some International Legal...”, *cit.*, nota 9, pp. 449-477.

61 Para una introducción al estudio —con numerosa bibliografía— de la teoría de la paz democrática se puede consultar Rasilla del Moral, Ignacio de la, “All Roads Lead to Rome or the Liberal Cosmopolitan Agenda as a Blueprint for a Neoconservative Legal Order”, 7 *Global Jurist*, núm. 2, (Advances) 2007, pp. 1-15.

mocrática intraestatal puede ser extrapolada a la frase inaugural de la Carta de Naciones Unidas: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas”,⁶² ni a los propósitos establecidos en el artículo 1 de la Carta. Esta interpretación se apoya sobre la interpretación, a pesar de las discusiones habidas en el proceso de redacción del artículo 4.1. de la Carta,⁶³ que de este artículo realizase la primera opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia en 1948.⁶⁴ De acuerdo a esta interpretación, un Estado miembro “no se hallaba jurídicamente autorizado a hacer su consentimiento a la admisión dependiente de las condiciones no expresamente previstas” por dicho artículo. A dicha línea de argumentación jurídica, se debe añadir, tanto el hecho de que ser un Estado no democrático, o convertirse en uno, no constituye, de conformidad con el artículo 6 de la propia Carta, base jurídica para la expulsión de un Estado de la organización. Esta interpretación queda validada por la práctica de la “ONU (que) ha en varias ocasiones debatido una resolución relativa a la expulsión de uno de sus miembros”,⁶⁵ ningún Estado ha sido nunca expulsado de la misma.⁶⁶

El “periodo 1945-1989 se revela así como un periodo marcado por el rechazo de los estándares de civilización, cultura y democracia como criterios de pertenencia a la comunidad internacional”,⁶⁷ además de uno en el que “al menos, hasta finales de los años ochenta, el principio de la li-

62 Una afirmación que parece confirmada por la opinión del Tribunal Internacional de Justicia, en tanto que representativa del periodo, véase *South West Africa, Second Phase, Judgment, ICJ Reports*, 1966, p. 34, para. 50. “Humanitarian considerations may constitute the inspirational basis for rules of law, just as, for instance, the preambular parts of the United Nations Charter constitute the moral and political basis for the specific legal provisions thereafter set out. Such considerations do not, however, in themselves amount to rules of law. All States are interested—have an interest—in such matters. But the existence of an “interest” does not of itself entail that the interest is specifically juridical in character”.

63 Simpson, Gerry, *op. cit.*, nota 20, p. 263.

64 Véase *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (article 4 of the Charter)*, Advisory Opinion of 28 May 1948, *ICJ Reports*, 1947-1948, p. 65.

65 Véase Simpson, Gerry, *op. cit.*, nota 20, p. 520.

66 Véase, por ejemplo, Wheatley, Steven, “Democracy in International Law: A European Perspective”, *International Comparative Law Quarterly*, vol. 51, 2002, pp. 225-247, esp. 227.

67 Simpson, Gerry, *op. cit.*, nota 20, p. 272.

bertad de todo Estado de elegir su sistema político se hallaba sólidamente anclado en derecho internacional”.⁶⁸ La práctica internacional en pro de la democratización del Estado desde finales de la década de los ochenta constituye, sin embargo, un desafío conceptual a un escenario en que la “libertad de elección del sistema político, económico, social y cultural”, en tanto que elemento del principio de autodeterminación de los pueblos, se halla inextricablemente conexo, en el plano teórico-jurídico, como estableciese la Res. 2625 de la AGNU de 1970, con el artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas y el principio de no intervención.⁶⁹ Ecos de esta problemática se hallan, como examinaremos brevemente en la segunda parte de esta introducción, en las resoluciones enfrentadas emitidas por la Asamblea General de Naciones (AGNU). Así, las resoluciones de la AGNU tituladas “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” se han visto atemperadas por una serie de resoluciones paralelas bajo la rúbrica de “El respeto de los principios de soberanía nacional y de diversidad de los sistemas democráticos en los procesos electorales como elemento importante de la promoción y protección de los derechos humanos”. Estas últimas resoluciones se hallan orientadas a servir de contrapeso a lo que ciertos Estados han percibido como una extensión injustificable de la actividad de las Naciones Unidas a los ámbitos exclusivos de su jurisdicción interna.

Relevante, asimismo, por lo que al plano de desarrollos producidos desde el final de la década de los ochenta, es la contribución de la actividad de las organizaciones regionales a los desarrollos que apuntan a la “transición de los regímenes políticos a la legitimidad exclusiva de la democracia liberal”⁷⁰ en el plano jurídico internacional. Organismos que, incluyendo mediante el establecimiento de condicionantes democráticos para la pertenencia en las mismas, han contribuido al “arsenal normativo

68 Sicilianos, Linos, *op. cit.*, nota 41, p. 30.

69 Véase resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional, referentes a las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

70 Dupuy, René-Jean, “Concept de démocratie et action des Nations Unies. Rapport introductif”, Colloque de l’AFNU (23 octobre 1993), *Bulletin du Centre d’Information des Nations Unies*, París, núm. 7-8, diciembre de 1993, pp. 59-62.

y de la práctica regional”,⁷¹ tanto a nivel del volumen de la práctica jurisprudencial y estatal concernidas,⁷² como por lo que se refiere a la ideación de mecanismos originales de política exterior institucional en el plano de la promoción democrática, han tradicionalmente incluido organizaciones regionales como la Unión Europea, el Consejo de Europa, la Conferencia sobre la Cooperación y la Seguridad en Europa (especialmente a partir de 1990 y no en el decálogo del Acta Final de Helsinki donde, a pesar de su valor histórico en el proceso de disensión en el marco de la Guerra Fría no se hacía referencia a la democracia pluralista y aún menos a los lazos de unión entre la democracia y los derechos del hombre)⁷³ o la Organización de Estados Americanos. A ellos se han unido, especialmente desde inicios del siglo XXI, organizaciones como la Unión Africana, cuyo acto constitutivo proclamó en 2000 entre sus objetivos el de “promover principios e instituciones democráticas, la participación popular y la buena gobernanza”,⁷⁴ incluso, organizaciones regionales en el continente asiático como la ASEAN han dado algunos pasos a nivel programático en tal dirección.⁷⁵ El carácter necesariamente sintético de la presente contribución desaconseja, sin embargo, penetrar en el estudio pormenorizado de estos desarrollos en la práctica regional que, con una tradición efectiva desarrollada en el marco europeo, entre otros,

71 Sicilianos, *op. cit.*, nota 41, p. 26.

72 Véase a nivel introductorio, por lo que al ámbito europeo se refiere, entre otros: Wheatley, Stephen, “Democracy in International Law: A European Perspective”, *International Comparative Law Quarterly*, vol. 51, abril de 2002, pp. 225-247, y Marks, Susan, “The European Convention on Human Rights and Its ‘Democratic Society’”, *The British Yearbook of International Law*, 1995, pp. 209-238.

73 Véase, entre otros, la atención que a la Conferencia sobre la Cooperación y la Seguridad en Europa devenida en Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa el 1o. de enero de 1995, dedica D’Aspremont, Jean, *L’Etat non démocratique en droit international. Etude critique du droit positif et de la pratique contemporaine*, París, Pedone, 2008, pp. 90-100.

74 Constitutive Act of the African Union, artículo 3 (g), 11 de julio de 2002, www.africa-union.org; véase a nivel introductorio, entre otros por ejemplo, Ayine, Dominic, “Ballots as Bullets? Compliance with Rules and Norms Providing for the Right to Democratic Governance: An African Perspective”, *African Journal of International and Comparative Law*, diciembre de 1998, vol. 10, pp. 709-733.

75 Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II) (7 de octubre de 2003), www.Aseansec.org/15159.htm.

sobre la base del Estatuto del Consejo de Europa,⁷⁶ han contribuido, a partir de 1989, tanto a la conformación de la doctrina de Naciones Unidas en pro de la democratización del Estado, como a la incorporación de nuevos mecanismos institucionales en la materia como, entre otros, la “cláusula de condicionalidad democrática” en el plano de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea,⁷⁷ o el establecimiento de mecanismos de reacción institucional en el ámbito regional americano, como los implementados en julio de 2009 sobre la base de la Carta Democrática Interamericana⁷⁸ en el caso hondureño, y en otras esferas regionales ante la producción de reversiones del orden democrático.⁷⁹

Estos desarrollos en el plano regional poseen un destacado papel en la interpretación cumulativa que postula la existencia de práctica y *opinio iuris* en esta materia a fin de sostener la gradual emergencia de una obligación jurídica en el derecho internacional en pro del derecho a la democracia en el plano intraestatal. De hecho, la primera plasmación de una norma de gobierno democrático jamás proclamada en el plano internacional⁸⁰ se produjo en el ámbito regional. Dicho precedente regional al artículo 21 de la DUDH de 1948 lo constituye la adopción por la novena conferencia de la Organización de Estados Americanos, en Bogotá, en febrero de 1948, del artículo XX de la Declaración Americana de Derechos Humanos y Deberes del Hombre (DADHHDH). Por constituir, no obstante, una simple resolución, que no forma parte de la Carta de la Organización de Estados Americanos, adoptada en la referida conferen-

76 Consejo de Europa, Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, 4 de noviembre de 1950, ETS núm. 155, 213 UNTS 221.

77 Véase, a nivel introductorio, entre otros, Bulterman, Mielle, *Human Rights in the Treaty Relations of the European Community Real Virtues or Virtual Reality?* Intersentia-Hart, 2001.

78 Véase Consejo Permanente OEA/Ser.G CP-1, *Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones*, Washington D. C., Organización de los Estados Americanos, 2003, http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm.

79 Véase, a nivel introductorio, entre otros por ejemplo, Muñoz, Heraldo, “The Right to Democracy in the Americas”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, núm. 1, primavera de 1998, pp. 1-18.

80 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Organización de Estados Americanos, Res. XXX, adoptada por la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos, Bogotá, 1948, siete meses antes de la DUDH. La interacción entre ambos instrumentos, que fueron preparados en paralelo, ha sido resaltada por varios autores; véase, por ejemplo, Rosas, Allan, *op. cit.*, nota 30, p. 434.

cia,⁸¹ se consideró, tradicionalmente, que la misma no “creaba obligaciones contractuales jurídicas” y “carecía del estatuto de derecho sustantivo positivo”.⁸² Considerada apenas algo más que una prescripción moral hasta la creación en 1959 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a cuyos propósitos “los derechos humanos son entendidos como aquellos establecidos en la DADHDH”,⁸³ su testigo fue retomado, bajo la influencia del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) por el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.⁸⁴ Por lo que respecta a la propia carta de la OEA, ésta proclama en su Preámbulo que la “democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”, y establece que uno de sus propósitos es “promover y consolidar la democracia representativa con el debido respeto al principio de no intervención”.⁸⁵ Esta breve referencia de orden nominal en sede de precedentes al artículo 21 de la DUDH debe incluir, asimismo, la que se contiene, por su oposición a las doctrinas racistas, en el Preámbulo de la

81 Véase Carta de la Organización de Estados Americanos, abierta a la firma el 30 de abril de 1948. UST 2394 /OASTS 1-C &G (entrada en vigor 13 de diciembre de 1951). El texto completo de la Carta de la OEA, tras su enmienda por cuatro protocolos ahora en vigor, puede encontrarse en 33 *International Legal Materials* 989, 1994. El propósito mencionado fue originalmente establecido en el artículo 5 (d) y se halla ahora codificado en la Carta de la OEA. Carta de la Organización de Estados Americanos abierta a la firma el 30 de abril de 1948.

82 Inter-American Juridical Committee, Report of the Inter-American Council of Jurists Concerning Resolution XXXI of the Bogotá Conference, 26 de septiembre de 1949.

83 Véase Declaration at the Fifth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs, Santiago, Chile, 12-18 de agosto de 1959, Final Act-Document OEA/ Ser.C/ II.5, pp. 4-6 at <http://www.cidh.oas.org>.

84 OAS Treaty Series núm. 36, at 1, OAS Off. Rec. OEA /Ser. L./ V/ II.23 doc.rev.2 firmada el 22 de noviembre de 1969; entró en vigor el 18 de julio de 1978. La similitud entre el artículo 23 de la CADH y el artículo 25 de la PIDCP revela la influencia de la última. Sin embargo, la cláusula de limitación establece una lista mucho más extensa en la provisión regional. Véase, por ejemplo, Rosas, Allan, “Internal Self-Determination”, en Tomuschat, Christian (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993, pp. 225-252 at 235. El compromiso con la noción de democracia representativa se halla reforzado por el hecho de que un número de provisiones, incluido su Preámbulo, se refiere a la democracia o a una sociedad democrática; véase artículos 15, 16, 22, 29 y 32.

85 Véase Carta de la Organización de Estados Americanos.

Constitución de la UNESCO de 1945.⁸⁶ Se trata de la única disposición, de un instrumento constitutivo de una institución del sistema de Naciones Unidas, que hace referencia explícita al régimen democrático. Tras esta breve introducción en el área de los precedentes, nos ocupamos ya del análisis, orientado a proporcionar una breve noticia informativa, de los desarrollos de algunas disposiciones convencionales homólogas al artículo 21 de la DUDH en el plano universal.

III. ANÁLISIS DE CIERTOS DESARROLLOS EN EL PLANO NORMATIVO

Circunscritos metodológicamente al plano universal, se proporciona, a continuación, una noticia sintética de tres convenciones internacionales para la protección de los derechos humanos que contienen disposiciones que consagran el derecho a la participación política en el orden jurídico internacional. Estas convenciones se corresponden, cronológicamente, con la primera y segunda etapas de la clasificación sobre la evolución moderna del derecho internacional de los derechos humanos.⁸⁷ El derecho a la participación política pertenece a la llamada “primera generación de derechos humanos”⁸⁸ en el esquema de la influyente, aunque contro-

86 Véase Preámbulo de la Constitución de la Organización Educativa, Científica y Cultural de Naciones Unidas, adoptada en Londres en noviembre de 1945.

87 Véase Buergenthal, Thomas, “International Human Rights in Historical Perspective”, en Symonides, Janusz (ed.), *Human Rights: Concepts and Standards*, Vermont, Ashgate Publishing Company-UNESCO, 2000, pp. 3-30. Clasificación retomada en castellano por Álvarez Molinero, Natalia, “La evolución de los derechos humanos a partir de 1948: hitos más relevantes”, *La Declaración Universal de Derechos Humanos en su cincuenta aniversario: un estudio interdisciplinar*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999, pp. 179-201. Para una metodología similar en el examen de las diferentes etapas de esta evolución, véase Cassesse, Antonio, “The General Assembly: Historical Perspective 1945-1989”, en Alston, Philip, *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 25-54.

88 Véase Vasak, Karel, *Pour les droits de l’homme de la troisième génération*, Estrasburgo, Institut International des Droits de l’Homme, 1979; e *id.*, “Pour une troisième génération des droits de l’homme”, en *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l’Honneur de Jean Pictet*, La Haya, Mouton, 1984.

vertida,⁸⁹ clasificación de K. Vasak que asigna una generación a cada uno de los componentes del eslogan revolucionario de la Revolución francesa.⁹⁰ Estas provisiones constituyen un *corpus iuris* que se halla en un doble proceso de enriquecimiento jurídico, a nivel extrínseco, gracias a la creciente práctica estatal en la materia y, de forma intrínseca, a través del trabajo de los órganos encargados de su supervisión.

La primera de estas disposiciones se contiene en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁹¹ (CEFDR) adoptada en 1965 y en vigor desde 1969. La CEFDR constituye el primer tratado internacional de carácter universal por el cual los Estados partes asumen la obligación de garantizar el derecho de todas las personas a la igualdad jurídica en el disfrute del derecho a participar en elecciones —votar y ser candidato— sobre la base del sufragio universal e igualitario.⁹² El tercer tratado internacional en número de Estados parte⁹³ en la actualidad, el artículo 5 c) de la CEFDR proclama el “derecho de participar en elecciones, votar y ser candidato” como “derecho de toda persona”.⁹⁴ Esta disposición ha sido objeto de interpretación por parte de la recomendación general número 20 (1996) del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR)⁹⁵ que matizó que, aunque dicho artículo asume la existencia y reconocimiento de este derecho, “no lo crea por sí mismo”.⁹⁶ En su recomendación general, el Comité señaló, asimismo, que “derechos como el derecho a participar en elecciones, votar y presentarse a elecciones son derechos de los ciudadanos”.

89 Véase, por ejemplo, Tomuschat, Christian, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, Oxford, Oxford University Press-Academy of European Law of the European University Institute, 2003 at 25.

90 Véase Vasak, Karel, “A Thirty-year struggle”, *The UNESCO Courier*, noviembre de 1977, p. 29.

91 Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la resolución de la Asamblea General 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor el 4 de enero de 1969. ST/HR/1/Rev.6 (Vol. I, Part 1), pp. 118-129.

92 Véase artículo 5.c) CEDR.

93 Con 173 miembros, véase <http://untreaty.un.org>.

94 *Idem*.

95 Recomendación general número 20: Implementación no discriminatoria de derechos y libertades (artículo 5) 15/03/96. Gen. Rec. núm. 20. El Comité sobre Eliminación de la Discriminación Racial declara expresamente que “El derecho de participar en las elecciones, votar y presentarse a las elecciones son el derecho de toda persona”.

96 *Idem*.

Este aspecto se halla confirmado, aunque aparece matizado, por la recomendación general número 30 que señala textualmente que el disfrute de estos derechos “puede hallarse limitado a los ciudadanos”.⁹⁷ En su recomendación general número 21 sobre el aspecto interno del principio de autodeterminación de los pueblos, el Comité interpretó éste último como equivalente “con el derecho de todo ciudadano a tomar parte en la conducta de los asuntos públicos en cualquier nivel, tal y como se refiere en el artículo 5 c).⁹⁸ Esta última opinión refuerza la posición, de especial predicamento en la doctrina europea, de la escuela del principio de la autodeterminación interna,⁹⁹ una de las corrientes que conforman la geografía doctrinal surgida en torno al debate democrático cuyas posiciones postulan la reconceptualización, frente a posiciones estatotradicionalistas, del ejercicio del principio más allá del proceso de descolonización. Debe finalmente señalarse, en el marco de este breve sobrevuelo, que el “objeto y fin” del CEDR es el de ofrecer una garantía suplementaria contra la discriminación racial en el interior del territorio de una de las partes contratantes, razón por la cual las reservas al derecho de participar, votar y ser candidato establecido por el artículo 5 c) se hallan permitidas. A pesar de ello, catorce Estados occidentales se opusieron a la reserva al artículo 5 c) formulada por la ex República Árabe de Yemen (hoy Repúbli-

97 En su recomendación general número 30 (2004), sin embargo, el Comité del CEDR precisa que “el derecho a participar en elecciones, a votar y a presentarse a las elecciones, puede hallarse limitado a los ciudadanos”. Véase recomendación general número 30, Discriminación contra no ciudadanos CEDR/C/ 64/misc. 11/rev.3).

98 Véase recomendación general número 21, Derecho a la autodeterminación, 23 de agosto de 1996, contenido en A/51/18.

99 Véase, por ejemplo, Cassese, Antonio, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. De otra parte, recuérdese como se hallaba en la base de la perspectiva de Franck y su identificación de un derecho emergente al gobierno democrático, véase Franck, Thomas, *op. cit.*, nota 1, p. 52. Véase, asimismo, Wheatley, Steven, *Democracy, Minorities and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 133. Véase, entre los autores que han hecho precisamente hincapié en ese comentario, por ejemplo, Shaw, Malcolm, *International Law*, 5a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 1993, at pp. 269-273. En español, esta posición ha sido defendida, entre otros, por Andrés Sáenz de Santa María, Paz, “La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Aranzadi, vol. 1, 1997, pp. 113-203.

ca del Yemen) por considerarla incompatible con el objeto y propósito de la Convención.¹⁰⁰

La segunda disposición “democrática” de la que daremos una breve noticia introductoria se halla contenida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰¹ (PIDCP). Junto al Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, el PIDCP ha sido calificado como “los principales tratados internacionales de alcance global y con fuerza jurídica obligatoria en materia de derechos humanos que, sumados a la Declaración Universal de Derechos Humanos, componen el núcleo de la Carta Internacional de Derechos Humanos”.¹⁰² El artículo 25 del PIDCP¹⁰³ reitera, con algunos cambios menores,¹⁰⁴ la misma disposición del artículo 21 contenida en la calificada como “estrella guía”¹⁰⁵ de 1948 en la materia. Aunque en su aplicación, el artículo 25 puede hallarse sometida a “restricciones razonables”,¹⁰⁶ y es derogable en circunstancias

100 Véase <http://untreaty.un.org>, última consulta el 20 de febrero de 2006.

101 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP) fue adoptado y abierto a la firma y accesión por la resolución de la AGNU 2200A (XXI) 21 UN GAOR Supp. (núm. 16) at 52, UN Doc. A/ 6316 (1966), 999 UNTS 171, ST/HR/1/Rev.6 (vol. I, part 1) at 19-38 (entrada en vigor el 23 de marzo de 1976).

102 Véase resolución de la Asamblea General 58 /165 (2004) International Covenants of Human Rights. Véase al mismo tenor, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, *ICJ Reports*, 2004, p. 180, para. 111. Fórmula que se reitera hasta la fecha como en la última Res. de la AGNU A/62/147. International Covenants on Human Rights, 18 de diciembre de 2007.

103 Véase artículo 25 del PIDCP. Para un breve examen de las diferentes fases preparatorias, véase Pechota, Vratislav, “The Development of the Covenant on Civil and Political Rights”, en Henkin, Louis (ed.), *International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Nueva York, Columbia University Press, 1981, pp. 32-71.

104 Véase, por ejemplo, Rosas, Allan, *op. cit.*, nota 30, esp. p. 438. También Sieghart, Paul, *The International Law of Human Rights*, Oxford, Oxford Clarendon Press, 1983, pp. 359-363.

105 Véase Cassese, Antonio, *Human Rights in a Changing World*, Londres, Polity Press, 1990.

106 Véase párrafo primero del artículo 25. Para un comentario de este párrafo, véase comentario general número 25, paras. 4 y 14. Para muestras de la jurisprudencia del CDH sobre esta cuestión, véase, por ejemplo, *Altesor vs. Uruguay*, communication r2.10/1977, para. 15; y *Silva vs. Uruguay*, communication r8.34/1978, para. 9.

especiales,¹⁰⁷ esta provisión es generalmente percibida por la doctrina como equivalente del contenido normativo mínimo del derecho al gobierno democrático. El artículo 25 reconoce el derecho de todos los ciudadanos a la participación política,¹⁰⁸ y ha sido situado “en el núcleo del gobierno democrático, basado en el consentimiento popular” por el comentario general número 25¹⁰⁹ del Comité de Derechos Humanos a cuya “práctica constante” el Tribunal Internacional de Justicia se ha referido recientemente como instrumento de interpretación del ámbito de aplicación del PIDPC.¹¹⁰ El carácter vinculante del PIDCP, así como el número de

107 Véase artículo 4 del PIDCP. Véase Comité de Derechos Humanos, comentario general número 29, Estados de emergencia (artículo 4), UN Doc.CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001).

108 Un análisis detallado de esta provisión excedería el ámbito del presente estudio. Para específicos y, en ocasiones, altamente detallados comentarios del mismo, véase, entre otros, Conte, Alex *et al.*, *Defining Civil and Political Rights: The Jurisprudence of the United Nations Human Rights Committee*, Ashgate, Farnham, 2004, pp. 68-84; Joseph, Sarah *et al.*, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 495-517; y Nowak, Manfred, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl-Strasbourg-Arlington, N. P. Engel Publisher, 1993, pp. 435-457.

109 Véase Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, *ICJ Reports*, 2004, p. 1790, para. 109. Véase comentario general número 25, para. 1. Respecto de la preparación del comentario general número 25; véase Evatt, Elisabeth, “The Human Rights Committee’s General Comment on Article 25”, en Ando, Nisuke (ed.), *Towards Implementing Universal Human Rights: Festschrift for the Twenty-Fifth Anniversary of the Human Rights Committee*, Dordrecht-La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, pp. 181-203. Respecto del propósito de los comentarios generales del Comité de Derechos Humanos, véase “Introduction, General Comments adopted by the Human Rights Committee”, UN Doc. HRI/ GEN/ 1/ Rev.1 at 2 (1989). Respecto de la cuestión del papel, naturaleza y significado normativo de los comentarios generales, véase, por ejemplo, Alston, Philip, “The Historical Origins of the Concept of General Comments in Human Rights Law”, en Boisson de Chazournes, Laurence y Gowlland Debbas, Vera (eds.), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality*, Kluwer Law International, 2001, pp. 763-776.

110 Para un examen de la labor del Comité de Derechos Humanos, véase Carlston, Scott y Gisvold, Gregory, *Practical Guide to the International Covenant on Civil and Political Rights*, Ardsley, Nueva York, Transnational Publishers, 2003, cap. 1, pp. 1-13. Para un análisis crítico de la “naturaleza amorfa” adquirida con el tiempo por el CDH, véase McGoldrick, Dominic, *The Human Rights Committee: Its role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 53-55.

Estados que lo han ratificado o accedido al mismo hasta la fecha, y el hecho de que “sólo unas pocas y marginales reservas”¹¹¹ le hayan sido opuestas, justifica que el artículo 25 haya sido calificado como el “artículo *per excellentiam* que alimenta la democracia”.¹¹² Las consideraciones anteriores deben constituir una base explicativa suficiente de la atracción que dicha disposición ejerce sobre algunas variantes de los cultivadores de la teoría de la emergencia del principio democrático en su versión intraestatal, especialmente, desde inicios de los años noventa. Conforme a esta perspectiva, la práctica internacional que se han venido produciendo desde la caída del muro de Berlín, tanto en el plano regional, como en el ámbito de las NU, es interpretada, en la medida que representan el consenso internacional sobre la materia, como generadoras de un efecto cristizador sobre la interpretación del artículo 25, debido a la inyección de contenido que aportan al sentido ordinario de sus términos en interpretación del artículo 31 (1) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Son numerosos los comentarios jurídicos que cabe realizar con respecto al artículo 25 en el marco del desarrollo normativo a nivel universal del debate democrático en derecho internacional. Objeto del comentario general número 25, el marco sintético de este estudio exige que, como botón de muestra, nos limitemos a uno de los haces a través de los cuales se ha canalizado la ampliación sustantiva del mismo. Así, el ejemplo más obvio de este fenómeno afecta la dicotomía “pluralismo partidista vs. elecciones de partido único” que durante la Guerra Fría se reveló como el más intratable punto de división en la aplicación del artículo 25.¹¹³ A

111 Véase Rosas, Alan, *op. cit.*, nota 30, p. 437. Sobre las reservas al artículo 25, véase, por ejemplo, Parstsch, Karl Joseph, “Freedom of Conscience and Expression and Political Freedoms”, en Henkin, Louis (ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Nueva York, Columbia University Press, 1981, pp. 209-245, esp. 241 y 242.

112 Véase Mavrommatis, Andreas, “The International Covenant on Civil and Political Rights and its Role in Promoting Democracy”, en Koufa, Kalliopi (ed.), *Human Rights and Democracy for the 21st Century*, Athens Thessaloniki, Sakkoulas Publications, 1999, pp. 258-322 at 302.

113 Véase Fox, Gregory H., “The Right to Political Participation in International Law”, en *id.* y Roth Brad, R. (eds.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 48-90, esp. 55-59. Véase también Fox, Gregory H., “‘Remarks’ on Implementing Democratization: What Role for International Organizations”, *ASIL Proceedings*, 1997, pp. 357-363. Véase, asimismo, Vasak, Karel, “Democracy, Political Parties and International Human Rights Law”, *Israel Year-*

pesar de que los *travaux préparatoires*¹¹⁴ señalan que el artículo 25 también puede “verse realizado en sistemas de partido único”,¹¹⁵ debe recordarse cómo, a la luz del artículo 31 (3) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,¹¹⁶ la “indeterminación inicial del significado de aspectos fundamentales del artículo 25 no constituye un obstáculo para la emergencia con el paso del tiempo de un significado más determinado”.¹¹⁷ La propia jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos se ha hecho eco de esta observación al establecer la incompatibilidad de los sistemas de partido único con el artículo 25.¹¹⁸ Como parte de su labor interpretativa evolutiva, el comentario general número 25 ha considerado el derecho de libertad de asociación un “adjunto esencial a los derechos protegidos por el artículo 25”,¹¹⁹ señalando, expresamente que, en la actualidad, el artículo 25 requiere “el disfrute y respeto completos de los derechos garantizados en los artículos 19, 21 y 22 del Pacto”.¹²⁰

La tercera disposición “democrática” que analizaremos en el curso de este breve sobrevuelo sobre el plano normativo universal es el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹²¹ (CEFD). La CEFD es la segunda con-

book on Human Rights, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, vol. 26, 1997, pp. 15-28, esp. 26-28.

114 Véase Bossuyt, Marc Jean, *Guide to the “Travaux Préparatoires” of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, pp. 469-478.

115 Véase Nowak, Manfred, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl-Strasbourg-Arlington, N. P. Engel Publisher, 1993, pp. 443 y 444.

116 La Convención fue adoptada el 22 de mayo de 1969 y fue abierta a la firma el 23 de mayo de 1969 por la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. La conferencia fue establecida de conformidad a las resoluciones de la AGNU 2166 (XXI) de 5 de diciembre de 1966 y 2287 (XXII) de 6 de diciembre de 1967. Entrada en vigor el 27 de enero de 1980, de conformidad con el artículo 84(1). Texto United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331.

117 Véase Roth, Brad, *Governmental Illegitimacy in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1999, p. 333.

118 Véase, por ejemplo, *Bwalya vs. Zambia* Comun. núm. 314/1988, UN Doc. CC PR/C/48/D/314/1988 (1993). También véase comentario general número 25, para. 17.

119 Véase comentario general número 25, par. 26.

120 Véase comentario general número 25, par. 25.

121 Adoptada y abierta a la firma por la Res. de la AGNU 34/180 de 18 diciembre de 1979. Entrada en vigor, el 3 de septiembre de 1981. ST/HR/1/Rev.6 (vol. I, part 1), pp. 155-166.

vención internacional para la protección de los derechos humanos que menos tardaría en entrar en vigor,¹²² y el segundo tratado de derechos humanos con más número de ratificaciones o accesiones.¹²³ El artículo 7 de la CEFDM es a menudo citado como uno de los artículos homólogos del artículo 21 de la DUDH. Veintisiete años después de que, en 1952, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer¹²⁴ salvaguardase el derecho de las mujeres a tomar parte en la vida política en “términos de igualdad con los hombres”,¹²⁵ en 1979 los “Estados partes (en la CEFDM) aceptan tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública, y asegurar que disfrute en ella de igualdad con el hombre”. La recomendación general número 23 (1997)¹²⁶ sobre la vida política y pública emitida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDM) que versa sobre los artículos 7 y 8, puede ser interpretada como potenciadora de las expectativas normativas de la vaguedad textual del artículo 7.¹²⁷ En efecto, la recomendación mencionada prevé que, para que sea efectiva, dicha igualdad debe ser lograda en un régimen político en el que cada ciudadano disfrute del derecho a votar y a ser elegido en elecciones periódicas legítimas celebradas sobre la base del sufragio universal y el voto secreto, de manera que se garantice la libre expresión de la voluntad del electorado, tal y como se establece en una serie de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, tales como el artículo 21 de la DUDH y el artículo 25 del PIDCP. El propio comentario número 23 señala, complementariamente, que “no puede llamarse democrática

122 Firmado originalmente por 64 Estados el 17 de julio de 1980, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

123 Con 185 Estados parte, véase <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/8.htm> visitado por última vez el 18 diciembre de 2008.

124 Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (CDPM), abierta la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 640 (VII) de 20 de diciembre de 1952, entró en vigor el 7 de julio de 1954 de conformidad con el artículo VI. Brownlie, Ian y Goodwin-Gill, Guy. S. (eds.), *Basic Documents on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 128-130.

125 Véase especialmente preámbulo y los artículos 1, 2 y 3 de la CDPM de 1952.

126 Véase párrafo 6 de la recomendación general número 23 (16a. sesión, 1997) HRI/GEN/1/Rev. Las mujeres en la vida política y pública.

127 Véase artículo 7, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones” y que “el concepto de democracia tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, sólo cuando hombres y mujeres compartan la adopción de decisiones políticas, y cuando los intereses de ambos se tengan en cuenta por igual”. A lo anterior se unen una serie de recomendaciones concretas relativas a “las medidas que hay que idear, ejecutar y supervisar para lograr la eficacia respecto de cada uno de los apartados del artículo 7”. Aunque el CEFDM es un instrumento específico para la protección de la igualdad de género,¹²⁸ del mismo modo que el CEDR lo es respecto de la protección de la igualdad racial, y las reservas al artículo 7 se hallan permitidas, el Estado de Kuwait retiró recientemente su reserva al artículo 7, reserva que había sido opuesta por varios Estados occidentales.¹²⁹

Esta breve noticia sintética del plano normativo de desarrollo del principio democrático en su versión intraestatal realizado a partir de algunas de las disposiciones “democráticas” contenidas en convenciones internacionales para la protección de derechos humanos, da paso al examen sintético de la práctica producida a este tenor en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. El siguiente análisis se centra, aunque no de forma exclusiva, en el plano declarativo de desarrollo del principio democrático en el plano intraestatal.

IV. EXAMEN SINTÉTICO DE LA LABOR DE LOS ÓRGANOS PRINCIPALES DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, ÓRGANOS SUBSIDIARIOS RELEVANTES Y CIERTAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES

La promoción de la democratización ha pasado a ocupar un puesto programático clave en el núcleo del sistema normativo de valores de Naciones Unidas durante las dos últimas décadas influyendo directamente a nivel operativo sobre la actividad integrada de muchos de sus departamentos, fondos, programas y agencias. Esta práctica ha contribuido al ar-

128 El especialista se interesará por la visión de la corriente feminista del derecho internacional sobre la emergencia de la democracia en derecho internacional. Véase Charlesworth, Hillary y Chinkin, Christine, *The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis*, Manchester, Manchester University Press, 2000.

129 Véase la Declaración de Kuwait de 9 de diciembre de 2005, www.untreaty.org.

senal argumentativo de los que defienden la gradual emergencia de un principio democrático de carácter intraestatal en el orden jurídico internacional que se opondría a la conocida como legendaria neutralidad del derecho internacional frente al régimen político interno o principio consuetudinario de libertad casi absoluta de todo Estado a elegir su propio sistema político. Dicha libertad de elección se halla determinada por la que ha sido tradicionalmente considerada la clara demarcación existente entre las esferas internacional e interna del derecho internacional sólo limitada por la exigencia de que las “orientaciones internas de un Estado” “no violen el derecho internacional”.¹³⁰ Es, en este último sentido, en el que la prohibición del *apartheid* y de los regímenes fascistas ha sido tradicionalmente considerada una excepción a dicha neutralidad jurídica internacional. Esta posición se apoya sobre la condena global de regímenes políticos basados en los principios de discriminación racial y *apartheid* por parte de la Asamblea General¹³¹ y el Consejo de Seguridad,¹³² así como sobre la explícita consideración del principio contra la discriminación racial como obligación *erga omnes*,¹³³ y el hecho de que la práctica del *apartheid* fuese, desde 1976 a 1996, considerada como un crimen internacional contenido en el antiguo artículo 19 del borrador de artículos sobre responsabilidad internacional de Estados de la Comisión de Derecho Internacional.¹³⁴ Por lo que se refiere a la condena de los regímenes fascistas por parte del orden jurídico internacional, debe mencionarse la

130 Véase *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America)*, Merits, Judgment, *ICJ Reports*, 1986, p. 133, para. 258.

131 Véase GA Res. 2775E (XXVI), 29 de noviembre de 1971, y GA Res. 3411D (XXX), 28 de noviembre de 1975. Véase, asimismo con carácter general, Gowlland, Vera, *Collective Responses to Illegal Acts in International Law: United Nations in the Question of Southern Rhodesia*, Dordrecht-La Haya, Martinus Nijhoff, 1990.

132 Véase SC Res. 216 (1965), 12 de noviembre de 1965; SC Res. 418 (1977) y SC Res. 569 (1985).

133 *Barcelona Traction, Light and Power, Ltd. (Belgium vs. Spain)*, 1970 ICJ REP.3, 32 (Feb. 5).

134 Véase *Yearbook of the ILC*, 1976, vol. II, 2a. parte, pp. 95 y 96. En la actualidad, la discriminación racial y el *apartheid* siguen el régimen de responsabilidad agravada establecido por los artículos sobre responsabilidad internacional de Estados; véase en especial los artículos 15, 40, 41, 42, 48 y 54. Para una visión retrospectiva general, con la bibliografía del trabajo de la Comisión de Derecho Internacional en la materia. Asimismo, Rasilla del Moral, Ignacio de la, “Hobbes, Kant and the Likely Impact of the ILC’s Articles on State Responsibility”, 11 *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006.

resolución 36/162, adoptada sin voto por la AGNU en 1981,¹³⁵ que señala la incompatibilidad de todas las ideologías totalitarias, en particular la nazi, la fascista y la neofascista, con los propósitos y principios de la Carta. Un interesante precedente de la condena del fascismo junto a la invocación de la legitimidad democrática interna del gobierno de un Estado, lo constituye la resolución de la Asamblea General, RES 39 (I) de 12 de diciembre de 1946 relativa al régimen franquista español y su declaración de que él mismo “no representa al pueblo español”.¹³⁶

Frente a estos precedentes, la nueva actividad multidimensional desarrollada en pro de la democratización del Estado por parte de Naciones Unidas a partir del final de la Guerra Fría en esta área se halla transversalmente canalizada en varios campos del quehacer de la organización. Estas áreas incluyen la protección y promoción de los derechos humanos, la cooperación al desarrollo, la contribución al desarrollo de la paz y la seguridad comprendiendo aspectos que abarcan el fortalecimiento del Estado de derecho, las prácticas de buena gobernanza, la construcción y fortalecimiento de marcos institucionales propicios a la participación democrática, la asistencia electoral o la promoción de la máxima participación social de las mujeres, en colaboración, tanto con actores estatales como no estatales, mediante la labor en su seno de una variada gama de órganos. Algunos de estos órganos serán objeto de somera mención en los apartados que siguen por relación a los órganos principales de la Organización a cuya labor se hallan funcionalmente adscritos. Cabe, no

135 A/RES/36/162 de 16 de diciembre de 1981. Medidas que se han de Adoptar contra las Actividades Nazis, Facistas y Neofacistas y contra todas las demás Formas de Ideología y Prácticas Totalitarias Basadas en la Intolerancia Racial, el Odio y el Terror. Sobre regímenes fascistas y derecho internacional, véase por ejemplo, Salmon, Jean, “Le droit international à l'épreuve au tournant du XXIe siècle”, Cours Euro-Méditerranéens Bancaja, vol. VI, 2002, p. 274, y Salmon, Jean, “Internal Aspects of the Right to Self-Determination”, en Tomuschat, C. (ed.), *Modern Law on Self-Determination*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, p. 260.

136 RES 39 (I) de 12 de diciembre de 1946. Por su modernidad y su carácter de precedente, resulta interesante recordar el texto específico de la misma. En ella se recomienda que “si en un plazo razonable de tiempo, no fuese establecido un gobierno que derive su autoridad del consentimiento de los gobernados, se halle comprometido con el respeto a la libertad de expresión, religión y asamblea, y a la pronta convocatoria de comicios electorales en los que el pueblo español, libre de la fuerza y de la intimidación e independientemente de su adscripción política, pueda expresar su voluntad, el Consejo de Seguridad considerará las medidas necesarias a tomar para poner remedio a la situación”.

obstante, adelantar, entre el amplio conjunto de actores del sistema de Naciones Unidas que operan en áreas con relevancia directa para la promoción de procesos e instituciones democráticas del Estado, las labores respectivamente realizadas por el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas, el recientemente creado Fondo Democrático, la Comisión para el Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas o la Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Criminalidad, que desempeña un papel importante en la promoción del Estado de derecho con responsabilidad sobre una serie de convenciones internacionales entre las que se halla la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Además, de los órganos mencionados, cabe hacer referencia en el marco de la arquitectura institucional de la ONU, al Departamento de Asuntos Sociales y Económicos que ha crecientemente trazado lazos entre el desarrollo social y económico, y la buena gobernanza, incluyendo la administración pública, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que se halla a menudo estrechamente asociado con los procesos electorales en situaciones de conflictos y postconflicto, el Fondo de Desarrollo para la Mujer que trabaja en pro de muchos más altos niveles de participación pública de las mujeres en las instituciones políticas representativas y en la administración pública o la Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz, que desempeña un importante papel en las primeras fases de democratización en situaciones de postconflicto. A los anteriores se unen, con un papel destacado y objeto de una gran atención crítica,¹³⁷ las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regional que incluyen, mediante condicionantes económicos, en su área de actuación, al ámbito de la gobernanza.

El carácter integrado de la actividad de Naciones Unidas en el plano universal determina una interdependencia conceptual de los desarrollos en el nivel declarativo que coadyuvan a la progresiva formación de una doctrina operativa que se retroalimenta y, a su vez, incide en los desarro-

137 Véase, por ejemplo, Rittich, Kerry, *Recharacterizing Restructuring. Law, Distribution and Gender in Market Reform*, La Haya-Londres-Nueva York, Kluwer Law International, 2002. Véase también, Trubek, David y Santos, Álvaro, *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

llos en los planos de supervisión e implementación del principio, así como constituye un útil elemento de interpretación progresiva de los desarrollos en el plano normativo. La progresiva cristalización del *status quo* democratizador en el seno de Naciones Unidas es el fruto, en constante evolución, de una serie de desarrollos impulsores en el plano declarativo de los que ofreceremos una breve noticia actualizada y sistemáticamente ordenada a partir del estudio sintético de la híbrida —focalizada en la labor declarativa en algunos casos, más próxima a la labor de implementación en otros— labor desarrollada por los órganos principales de Naciones Unidas.

1. *Asamblea General*

La Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) ha venido emitiendo, desde finales de la década de los ochenta, una serie de resoluciones en el área de la democratización del Estado. Estas resoluciones se hallan conceptualmente imbricadas con otros desarrollos paralelos a cargo de otros órganos de Naciones Unidas como las resoluciones en la materia de la antigua Comisión de Derechos Humanos (hoy Consejo de Derechos Humanos), así como por la labor realizada en esta sede en el seno de otros organismos intergubernamentales. Cabe clasificar de forma sintética las resoluciones de la Asamblea General que recogen la doctrina de Naciones Unidas en esta materia en seis apartados principales.

El primer tipo de resoluciones de esta clasificación abarca las que contienen grandes declaraciones programáticas de la Organización con relevancia en esta área. Entre ellas se halla la propia Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de Viena y su Programa de Acción, adoptada por la Conferencia Mundial sobre Derechos humanos de 1993,¹³⁸ la

138 Dicha Declaración desempeñó un papel catalítico a la hora de procurar a la comunidad internacional con un nuevo marco conceptual en esta sede. Véase Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (14 y 15 de junio) el 25 de junio de 1993. Véase UN Doc. A/CONF.157/23, 12 julio 1993 (A/CONF.157/23) que, entre otros, declara en su párrafo 8, sección 1, “La democracia, el desarrollo y el respeto por los derechos humanos son interdependientes y se refuerzan mutuamente... la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto por los derechos humanos en el mundo entero”.

Declaración del Milenio¹³⁹ y la Declaración sobre los Resultados de la Cumbre Mundial de 2005.¹⁴⁰ El segundo apartado comprende las resoluciones que, desde 1988, la AGNU ha venido aprobando bajo la rúbrica “Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas”.¹⁴¹ Desde 1995, este segundo tipo de resoluciones se presenta bajo el título de “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”.¹⁴² El alcance de estas resoluciones se halla, no obstante, atemperado por una serie de resoluciones paralelas emitidas bajo la rúbrica “El respeto de los principios de soberanía nacional y de diversidad de los sistemas democráticos en los procesos electorales como elemento importante de la promoción y protección de los derechos humanos”.¹⁴³ Esta serie paralela de resoluciones se halla orientada a servir de contrapeso a lo que ciertos Estados han percibido como una extensión injustificable de la actividad de las Naciones Unidas a los ámbitos exclusivos de la jurisdicción nacional. Esa cautela se refleja en la voluntad de integrar en ellas el principio de que la asistencia electoral de las Naciones Unidas se realiza únicamente “a petición expresa del Estado miembro de que se trate” y la reiteración en ellas de que “no existe un solo modelo de democracia ya que ésta no es patrimonio de ningún país o región”. La comparación de la evolución paralela del voto entre ambas resoluciones es, no obstante, muestra indicativa de

139 Véase A/ RES/ 55/2 adoptada el 20 de septiembre de 2000. En particular, los párrafos 6 y 24 de la misma.

140 Véase A/ RES/ 60/1. 2005 (para. 35) adoptada sin voto.

141 Iniciada por la resolución A/ Res.43/157, de 8 de diciembre de 1988.

142 Desde la primera A/50/185, de 22 de diciembre del 1995, hasta la última A/62/150, de 18 de diciembre de 2007, aprobada por 182 votos a favor, 0 en contra y 2 abstenciones.

143 La última de ellas es la A/RES/60/164 de 16 de diciembre de 2005A/RES/60/164, aprobada por 110 votos a favor, 6 en contra y 61 abstenciones. En ella se señala *in fine* que la Asamblea General seguirá examinando la cuestión del respeto de los principios de soberanía nacional y de diversidad en los sistemas democráticos en los procesos electorales como elemento importante de la promoción y protección de los derechos humanos en su sexagésimo segundo periodo de sesiones, en relación con el tema titulado “Cuestiones relativas a los derechos humanos”.

la progresiva formación en esta sede de un consenso propicio al primer tipo de resoluciones.¹⁴⁴

El tercer tipo de resoluciones de la AGNU en este área incluye, desde 1988, una serie de resoluciones aprobadas sin voto, emitidas con periodicidad anual hasta 2001 y, posteriormente, con carácter bianual, bajo la rúbrica de “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”.¹⁴⁵ En dichas resoluciones se recogen las conclusiones, recomendaciones y planes de acción de las conferencias internacionales celebradas en Manila (1988), Managua (1994), Bucarest (1997), Cotonou (2000), Ulán Bator (2003) y Doha en 2006. Estos documentos constituyen un verdadero cuerpo doctrinal que ha ejercido “una influencia cierta sobre la rápida evolución conceptual que ha marcado los trabajos de la organización mundial desde los años noventa y viceversa”.¹⁴⁶ En la última resolución en esta serie de resoluciones hasta la fecha se proclama el 15 de diciembre como día mundial de la democracia. El cuarto tipo genérico de resoluciones de la Asamblea General en esta área incluye un amplio número de resoluciones específicas consagradas a países concretos con motivo de la condena a golpes de Estado o elecciones fraudulentas. A ellas se unen aquellas destinadas a demostrar la aprobación internacional de la transición a la democracia mediante la celebración de elecciones y las relativas al respaldo otorgado a la reconstrucción del Estado tras un conflicto interno en términos democráticos. También se incluyen en esta clasificación de resoluciones por país aquellas destinadas a celebrar la configuración democrática de nuevos Estados.

144 Para un análisis de la evolución del voto y de modificaciones en el texto de esta serie, resoluciones en aras de un mayor consenso, véase Goodwin-Gill, Guy S., *Free and Fair Elections: New Expanded Edition*, Switzerland, Inter-Parliamentary Union, 2006, pp. 28-32.

145 Cuya última hasta la fecha es A/Res. 2/67 (8 de noviembre de 2007) (aprobada sin voto). Ésta determinó que el 15 de septiembre de 2008 se celebrase el primer día mundial de la democracia. Véanse resoluciones 49/30 del 7 de diciembre de 1994, 50/133 del 20 de diciembre de 1995, 51/31 del 6 de diciembre de 1996, 52/18 del 21 de noviembre de 1997, 53/31 del 23 de noviembre de 1998, 54/36 del 29 de noviembre de 1999, 55/43 del 27 de noviembre de 2000, 56/96 del 14 de diciembre de 2001, 56/269 del 27 de marzo de 2002, 58/13 del 17 de noviembre de 2003, 58/281 del 9 de febrero de 2004, 60/253 del 2 de mayo de 2006, 61/226 del 22 de diciembre de 2006 y 2/67 del 8 de noviembre de 2007.

146 Sicilianos, *op. cit.*, nota 41, p. 17.

De carácter más heterogéneo, el quinto apartado en el que pueden clasificarse las resoluciones de la AGNU con relevancia en sede democrática recoge una serie de resoluciones¹⁴⁷ no enmarcables en las clasificaciones antedichas que traen origen de resoluciones previas de la Comisión de Derechos Humanos, como la recogida bajo la rúbrica de “Incompatibilidad entre democracia y racismo”,¹⁴⁸ las relativas a centros subregionales para los derechos humanos y la democracia en diversas regiones, ya con carácter general,¹⁴⁹ ya en ámbitos geográficos específicos como en África Central.¹⁵⁰ A ellas se unen las emitidas, excepcionalmente, bajo la rúbrica “Promoción y consolidación de la democracia”¹⁵¹ en la que se integran los principales elementos del “Código de conducta democrática”¹⁵² y “Fortalecimiento del Estado de derecho”.¹⁵³ En esta última clasificación pueden incluirse, asimismo, resoluciones de orden genérico como la que otorga la condición de observador en la Asamblea General al Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral. Finalmente, como sexto apartado de esta clasificación, debe destacarse que el objeto de los cinco apartados anteriores no debe confundirse con el paralelo desarrollo desde 2001 del “tema más controvertido, pero indudablemente conexo”¹⁵⁴ de las resoluciones de la Asamblea General bajo la rúbrica “Promoción de un orden internacional democrático y equitativo”.¹⁵⁵

147 Véase A/RES/58/83 del 9 de diciembre de 2003.

148 Véase A/RES/58/159 del 22 de diciembre de 2003. Incompatibilidad entre democracia y racismo, cuyo origen remonta a la resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/40, de 20 de abril de 2000, y cuya labor ha continuado desarrollando el nuevo Consejo de Derechos Humanos.

149 Véase, por ejemplo, Res. 59/201 del 20 de diciembre de 2004 intitulada “Enhancing the role of regional, sub-regional and other organizations and arrangements in promoting and consolidating democracy”.

150 Véase resolución de la Asamblea General 58/176 del 22 de diciembre de 2003, 59/183 del 20 de diciembre de 2004, 60/151 del 16 de diciembre de 2005, y 61/158 del 19 de diciembre de 2006, relativas al Centro Subregional para los Derechos Humanos, y 62/221 del 22 de diciembre de 2007, relativa al Centro Subregional para los Derechos Humanos y la Democracia en África Central.

151 Véase resolución 55/96 del 4 de diciembre de 2000.

152 Para un comentario, véase Goodwin-Gill, Guy S., nota 142, en pp. 23-25.

153 Resolución 57/221 de 18 de diciembre de 2002.

154 Véase Goodwin-Gill, Guy S., *op. cit.*, nota 142, p. 17.

155 Véase A/RES/ 61/160 de 19 de diciembre de 2006. Véase cómo cambia la votación: 124 a favor, 56 en contra y 4 abstenciones. Recordando sus resoluciones anteriores

Por lo que respecta a los órganos subsidiarios de la AGNU, a los que cabe referirse brevemente, destaca el papel desempeñado, en el plano declarativo, por el Consejo de Derechos Humanos (CDH). Establecido en 2006,¹⁵⁶ la labor del CDH mantiene una línea de continuidad en esta área con su antecesor, la Comisión de Derechos Humanos, antiguo órgano subsidiario del Consejo Económico y Social.¹⁵⁷ Entre los programas y fondos dependientes de la AGNU, es preciso, asimismo, realizar una mención sintética a la labor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).¹⁵⁸ Desde 2000, el PNUD situó al gobierno democrático en el núcleo de su programa de cooperación al desarrollo, equipándose con un avanzado conocimiento experto en esta área y canalizando, en esa dirección, una parte sustancial de sus recursos. El PNUD colabora, asimismo, con la División de Asistencia Electoral que desempeña un papel fundamental en la prestación de asistencia técnica en actividades electorales.¹⁵⁹

sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, incluida la resolución 59/193 del 20 de diciembre de 2004, véanse las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: 56/151, titulada “Promoción de un orden mundial democrático y equitativo”, aprobada el 19 de diciembre de 2001 por 109 votos a favor, 53 en contra y 6 abstenciones; y la 59/193, aprobada el 20 de diciembre de 2004 por 125 votos a favor, 55 en contra y 6 abstenciones.

156 Creado por la Res. AG A/RES/60/251 de 2006.

157 Véase Report of the Human Rights Council General Assembly, Official Records, Sixty-second session, Supplement núm. 53 (A/62/53) y Report of the Council to the General Assembly, Official Records, Sixty-first Session, Supplement; además de Report of the Human Rights Council General Assembly, Official Records, Sixty-third session, Supplement núm. 53 (A/63/53).

158 Véase PNUD, *Sistemas y procesos electorales: Nota sobre la práctica*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, enero de 2004; y para más información sobre la labor de la División de Asistencia Electoral y el PNUD, UNDP, *Human Development Report*, 2002. Véase, asimismo, Bjornlund, Eric, *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington, D. C.-Baltimore, Woodrow Wilson Center Press-Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 60-62.

159 Véase, por ejemplo, Ponzio, Richard, “UNDP experience in long-term democracy assistance”, en Newman, Edward y Rich, Roland, *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, Tokio, United Nations University Press, 2004, pp. 62-85 y 208-229.

2. *Secretaría General*

La labor de la Secretaría General de Naciones Unidas, como uno de los órganos principales de Naciones Unidas, en el plano de desarrollo declarativo del derecho al gobierno democrático en derecho internacional puede clasificarse, muy brevemente, en tres apartados principales. El primer apartado lo compone la tríada de documentos de posición de la Secretaría General de Naciones Unidas, iniciada por el, por entonces, secretario general de las Naciones Unidas (1992-1996), Boutros Boutros Ghali, con su *Un programa de paz*,¹⁶⁰ en 1992. Este informe se vería continuado por *Un programa de desarrollo* en 1994, el que se establecía un vínculo entre la participación popular, la democracia y el desarrollo,¹⁶¹ y por el más específico en 1996 *Un programa de democratización*.¹⁶² La importante contribución personal impulsora de B. B. Ghali al tríptico programático de la paz, el desarrollo y la democracia, que conformaría la base doctrinal de la actividad de Naciones Unidas desde el inicio de la post Guerra Fría en este campo, se halla complementada por una serie de artículos académicos¹⁶³ generadores de una serie de desarrollos bibliográficos doctrinales ulteriores.¹⁶⁴ En una línea de desarrollo más moderado, se incluye la actividad programática del siguiente secre-

160 Véase Ghali, Boutros Boutros, *An Agenda for Peace Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*, A/47/277-S/24111 del 17 de junio de 1992.

161 Ghali, Boutros Boutros, *Un programa de desarrollo*, Nueva York, Naciones Unidas, 1995; publicado inicialmente como un "Informe del secretario general", Doc. ONU A/48/935, de 6 de mayo de 1994.

162 Ghali, Boutros Boutros, *Un programa de democratización*, Nueva York, Naciones Unidas, 1996.

163 Véase, entre otros, Ghali, Boutros Boutros, "Pour un droit international de la démocratie", en Makarczyk, Jerry (ed.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century: Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski*, La Haya, Kluwer Law International, 1996, pp. 99-108; Ghali, Boutros Boutros, "L'ONU et l'impératif de la démocratisation", en varios autores, *Hector Gros Espiell Amicorum Liber: Persona humana y derecho internacional*, Bruselas, Bruylant, 1997, pp. 117-122; Ghali, Boutros Boutros, *Paix, développement, démocratie: trois agendas pour gerer la planète*, Paris, Éditions Pédone, 2002.

164 Véase, por ejemplo entre otros, Ranjeva, Raymond, "Démocratisation des institutions politiques et organisation des Nations Unies", y Sahovic, Vuckovic, "Est-il possible de démocratiser le droit international?", en varios autores, *Boutros-Ghali, Boutros: Amicorum Discipulorumque Liber: Peace, Development, Democracy*, Bruselas, Bruylant, 1999, vol. II, pp. 1293-1305 y 1331-1343.

tario general, K. Annan, durante la década 1996-2006. Esta actividad quedó plasmada en informes de tan reveladores títulos como “Nosotros, los pueblos” de 2000 y “Un concepto más amplio de la libertad”¹⁶⁵ de 2005 en el cual se contiene, entre otros aspectos de relevancia en esta materia, la noticia de la creación del Fondo Democrático de Naciones Unidas.¹⁶⁶ Aunque la actividad del octavo secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon (2007), no se ha plasmado en ningún documento de posición en este campo, su labor en esta área ha proseguido las directrices genéricas marcadas por sus predecesores. En el segundo apartado de esta clasificación indicativa del papel impulsor de la Secretaría de Naciones Unidas en el paradigma democratizador onusiano, se hallan la serie de informes sobre aspectos específicos solicitados por la Asamblea General al secretario general. Entre éstos se encuentran, la serie de informes anuales bajo la rúbrica “Informe del secretario general 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”. A ellos se unen los emitidos bajo la rúbrica “Informe del secretario general sobre el 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”.¹⁶⁷ Tercer apartado en esta breve clasificación, lo conforman los diversos informes anuales del secretario general en los que se hace referencia a las resoluciones de la AGNU ya mencionadas, y otras conexas, que establecen el contexto político y programático de las actividades llevadas a cabo por el sistema de Naciones Unidas o respaldadas por éste en aras de la labor democratizadora.

165 El secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, destacó “la aceptación mundial de la democracia como valor universal”, en su informe titulado *Un concepto más amplio de la libertad*, Nueva York, Naciones Unidas, 2005, párrafos 148-152.

166 Establecido en julio de 2005 como un fondo general de Naciones Unidas, su comité consultivo nombrado por el secretario general está compuesto por diecinueve miembros: 13 Estados miembros (los siete principales contribuidores al fondo y seis Estados que representan el equilibrio debido entre los miembros de Naciones Unidas) cuatro representantes personales del secretario general y de dos representantes de organizaciones no gubernamentales.

167 Véase, por ejemplo, Doc. ONU A/58/212, del 4 de agosto de 2003, párr. 2.

Por lo que se refiere a la actividad en esta área de los departamentos y oficinas de la Secretaría de Naciones Unidas, debe mencionarse la actividad de la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos. Esta División, que posee acuerdos en vigor, entre otros, con el PNUD, se halla provista de un mandato de supervisión en asuntos de paz y seguridad en el seno de la Secretaría General, así como de la responsabilidad directa en el campo de la gestión y supervisión electoral de su División de Asistencia Electoral. En esta área, destaca, asimismo, la labor del secretario general Adjunto de Asuntos Políticos quien, en su calidad de coordinador de las Naciones Unidas para asuntos de asistencia electoral, informa periódicamente a los Estados miembros de las solicitudes de supervisión recibidas. Órgano, asimismo, funcionalmente adscrito a la Secretaría General, debe destacarse en la labor que realiza la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.¹⁶⁸ Esta oficina desempeña, en el ejercicio de su responsabilidad central en materia de derechos humanos, un papel de supervisión del sistema de normas y estándares relevantes, así como de construcción de capacidades, y coordina, asimismo, un programa de cooperación técnica en el área de los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia.

3. Consejo de Seguridad

La actividad del Consejo de Seguridad en el seno del paradigma democratizador del Estado de Naciones Unidas se halla condicionada por su responsabilidad primaria, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 24 de la Carta, en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Este mandato principal ha sido objeto de una interpretación evolutiva¹⁶⁹ que ha afectado a la noción de “amenaza a la paz y seguridad internacionales” con el fin de ampliar el foco origi-

168 Véase, entre otros, el informe del alto comisionado para los derechos humanos de Naciones Unidas sobre “Continuing Dialogue on Measures to Promote and Consolidate Democracy”, contenido en el documento E.CN.4/2003/59.

169 Véase, por ejemplo, Blokker, Niels *et al.* (eds.), *The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality. A Need for Change?*, Dordrecht-La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

nal (constreñido, en ausencia de una resolución adoptada bajo el mandato del capítulo VII, por el artículo 2.7 de la Carta) de la actividad del Consejo a los conflictos intraestatales o guerras civiles, mucho más numerosas en las últimas décadas que los conflictos interestatales para los que fue originalmente concebido. Es en el nuevo marco conceptual ofrecido por esta reorientación intraestatal de la actividad del Consejo de Seguridad en la que se integra su labor, “híbrido de derecho y política internacional”,¹⁷⁰ en conexión con la democratización del Estado desde inicios de los años noventa. La inclusión utilitaria de medidas democratizadoras en las resoluciones del Consejo de Seguridad, favorecida por el final de la bipolarizada disputa ideológica de la Guerra Fría se ha visto retroalimentada por la actividad integrada en sede de democratización intraestatal del conjunto de la organización. Dicha actividad se ha producido en paralelo a la propia evolución de las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas para la construcción de la paz y la reconstrucción o, incluso, la creación de nuevos Estados.¹⁷¹ Tales medidas democratizadoras, concebidas como instrumentos de carácter temporal a disposición de la actividad del Consejo en su aproximación a los conflictos de orden intraestatal y subsiguientes actividades de construcción y reconstrucción estatal, se hallan plasmadas en un gran número de mandatos contenidos en resoluciones referidas a una variada gama de situaciones particulares. Cabe interpretar esta importante práctica institucional como medidas de implementación de facto del principio democrático en derecho internacional. Dado el carácter necesariamente sintético de esta contribución, nos limitaremos a señalar los componentes instrumentalmente

170 Véase Rich, Roland, “Crafting Security Council Resolutions”, en Newman, Edward y Rich, Roland, *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, Tokio, United Nations University Press, 2004, pp. 62-85, esp. p. 65.

171 Para un análisis crítico de la incertidumbre conceptual con relación a la línea de demarcación entre formas de administración internacional y los precedentes del sistema de fideicomiso de Naciones Unidas y antecedentes de ocupación militar en derecho internacional, véase Chesterman, Simon, “Building Democracy Through Benevolent Autocracy: Consultation and Accountability in UN Transitional Administrations”, en Newman, Edward y Rich, Roland, *op. cit.*, nota 168, pp. 86-112.

orientados a la democratización del Estado contenidos en los mandatos de las principales misiones internacionales de reconstrucción tras un postconflicto (por ejemplo, entre otros, El Salvador,¹⁷² Liberia,¹⁷³ Ruanda,¹⁷⁴ Bosnia Herzegovina,¹⁷⁵ Angola,¹⁷⁶ o Sierra Leona)¹⁷⁷ así como en la experiencias de administración internacional de territorio (por ejemplo, Kosovo¹⁷⁸ o Timor Este)¹⁷⁹ canalizadas a través de resoluciones del Consejo de Seguridad desde la misión en Somalia en 1993 en adelante. Junto al reestablecimiento de la seguridad y la provisión de ayuda humanitaria, la labor democratizadora del Estado constituye uno de los tres principales ejes en torno a los cuales se confeccionan los mandatos del Consejo de Seguridad en esta área. El análisis de los efectos de los componentes democratizadores contenidos en ellos debe realizarse a la luz de su contribución a la consecución de los objetivos expresamente mencionados en las resoluciones del Consejo que son los de promover la reconciliación nacional, potenciar la seguridad interna, construir infraestructuras gubernamentales operativas, potenciar la estabilidad regional y coadyuvar a la recuperación económica y financiera¹⁸⁰ del país a fin de marcar el final del papel de intervención de la comunidad internacional en el conflicto. Objeto de considerable atención doctrinal cuyo examen excedería el presente marco sintético resulta, asimismo, encuadrable en el plano de implementación de los desarrollos del derecho de participación política en derecho internacional, la actividad del Consejo de Seguridad en la autorización del uso de la fuerza en casos de reversión democrática tras golpes de Estado producidos tras la previa participación de la

172 Véase SC/Res. 693 (1991) y SC/Res. 832 (1993).

173 Véase SC/Res. 866 (1993) y SC/Res. 1020 (1993).

174 Véase SC/Res. 997 (1995).

175 Véase SC/Res. 1035 (1995).

176 Véase SC/Res. 747 (1992).

177 Véase SC/Res. 1181 (1998).

178 Véase SC/Res. 1244 (1999).

179 Véase SC/Res. 1272 (1999) y SC/Res. 1410 (1999).

180 Fox, Gregory, "Democratization", en Malone, David M. (ed.), *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004, pp. 69-84.

ONU en el proceso de supervisión electoral de un Estado soberano, como atestiguan los casos de Haití¹⁸¹ y Sierra Leona.¹⁸²

4. Consejo Económico y Social

El principal eje de la contribución del Consejo Económico y Social a la labor democratizadora de Naciones Unidas ha sido la actividad de uno de sus órganos subsidiarios, la Comisión de Derechos Humanos (CDH) hasta su sustitución, en 2006, por el Consejo de Derechos Humanos, orgánicamente dependiente de la Asamblea General.¹⁸³ La labor realizada entre 1988 y 2006 por el CDH se originó con el mandato recibido por la primera resolución de la AGNU sobre el “Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas”¹⁸⁴ de velar por dicho principio desde la perspectiva de los derechos humanos. La influencia de la labor desarrollada por la Comisión en estas casi dos décadas, se emplaza doctrinalmente en una relación de vasos comunicantes con la labor de otros órganos de Naciones Unidas y especialmente de la Asamblea General cuyas resoluciones se hacen con frecuencia eco y hallan inspiración en el trabajo de la CDH. Entre el conjunto de las numerosas resoluciones adoptadas por la Comisión¹⁸⁵ en estos años,

181 Véase, entre otros, Escudero Espinosa, Juan Francisco, “¿Hacia una intervención armada a favor de la democracia? El “precedente” de Haití”, *Anuario de Derecho Internacional*, 1996, pp. 297-377; y Corten, Oliver, “La resolution 940 du Conseil de Sécurité autorisant une intervention militaire en Haiti: l’émergence d’un principe de légitimité démocratique en droit international?”, 6 *European Journal of International Law*, 1995.

182 Véase una perspectiva crítica sobre la intervención colectiva pro democrática en Byers, Michael y Chesterman, Simon, “You, the People: Pro-democratic Intervention in International Law”, en Fox, Gregory H. y Roth, Brad R., *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 259-292, esp. 281-290. S/Res. 1132 (1997).

183 Véase última resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2006/1. Closure of the Work of the Commission on Human Rights de 27 de marzo de 2006, así como la resolución de la Asamblea General 60/251 del 15 de marzo de 2006 y resolución de ECOSOC 2006/2 del 22 de marzo de 2006.

184 Véase resolución A/ Res.43/157 del 8 de diciembre de 1988.

185 Véase, a partir de 1999 (55a. sesión): Promotion of the Right to Democracy (*Resolution 1999/57*); Democracy, Human Rights and the Rule of Law (*Resolution 1999/74*); 2000 (56a. sesión): The Incompatibility between Democracy and Racism (*Resolution 2000/40*); Promoting and Consolidating Democracy (*Resolution 2000/47*); The Role of Good Governance in the Promotion of Human Rights (*Resolution 2000/64*); 2001

destacan, dada su influencia programática, y el amplio ámbito sectorial que abarcan, la resolución 2000/47 y la resolución 2001/36. Estas resoluciones hacen, respectivamente, énfasis en la mejora de los procesos democráticos, en el funcionamiento de las instituciones y mecanismos democráticos, así como en el análisis del desarrollo democrático en el contexto más amplio del desarrollo humano sostenible y la realización de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. El carácter interdependiente de los desarrollos que se han ido produciendo en paralelo entre los diversos planos del sistema de Naciones Unidas, se halla reafirmado por la resolución 2001/41 sobre “Continuidad del diálogo sobre medidas para promover y consolidar la democracia”. Esta resolución anima a conceder una atención particular a la recomendación del secretario general de que la ONU debe trabajar para desarrollar programas de asistencia democrática integrada y estrategias de base común entre los países, además de destacar la importancia de una acción coordinada e integrada en el seno de Naciones Unidas. En dicha resolución se contiene,

(57a. sesión): Strengthening of Popular Participation, Equity, Social Justice and Non-discrimination as Essential Foundations of Democracy (*Resolution 2001/36*); Continuing Dialogue on Measures to Promote and Consolidate Democracy (*Resolution 2001/41*); The Incompatibility between Democracy and Racism (*Resolution 2001/43*); The Role of Good Governance in the Promotion of Human Rights (*Resolution 2001/72*); 2002 (58a. sesión): Strengthening of Popular Participation, Equity, Social Justice and Non-discrimination as Essential Foundations of Democracy (*Resolution 2002/34*); The Incompatibility between Democracy and Racism (*Resolution 2002/39*); Further Measures to Promote and Consolidate Democracy (*Resolution 2002/46*); The Role of Good Governance in the Promotion of Human Rights (*Resolution 2002/76*); 2003 (59a. sesión): Strengthening of Popular Participation, Equity, Social Justice and Non-discrimination as Essential Foundations of Democracy (*Resolution 2003/35*); Interdependence between Democracy and Human Rights (*Resolution 2003/36*); The Incompatibility between Democracy and Racism (*Resolution 2003/41*); The Role of Good Governance in the Promotion of Human Rights (*Resolution 2003/65*); 2004 (56 a. sesión): Enhancing the Role of Regional, Sub-regional and other Organizations and Arrangements in Promoting and Consolidating Democracy (*Resolution 2004/30*); Strengthening of Popular Participation, Equity, Social Justice and Non-discrimination as Essential Foundations of Democracy (*Resolution 2004/31*) The Incompatibility between Democracy and Racism (*Resolution 2004/38*); Promotion of a Democratic and Equitable International Order (*Resolution 2004/64*); 2005 (57a. sesión): Strengthening of Popular Participation, Equity, Social Justice and Non-discrimination as Essential Foundations of Democracy (*Resolution 2005/29*); Democracy and the Rule of Law (*Resolution 2005/32*); The Incompatibility between Democracy and Racism (*Resolution 2005/36*); Promotion of a Democratic and Equitable International Order (*Resolution 2005/57*).

asimismo, el mandato del establecimiento de un seminario de expertos, organizado por el alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la interdependencia entre la democracia y los derechos humanos.¹⁸⁶ Un segundo congreso de expertos orientado a facilitar un diálogo constructivo sobre la interacción entre la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho¹⁸⁷ continuó una labor entre ambos cuyas conclusiones han pasado a formar parte de la doctrina evolutiva de ONU sobre la materia. Órgano subsidiario durante su existencia del CHD, la Subcomisión de Derechos Humanos contribuyó, entre otros, a esta labor con dos documentos de trabajo sobre las medidas previstas en varios instrumentos internacionales de derechos humanos para la promoción y consolidación de la democracia.¹⁸⁸

5. Tribunal Internacional de Justicia

A diferencia de los desarrollos en el plano declarativo, de implementación y supervisión desarrollados por otros órganos principales de Naciones Unidas, difícilmente se hallará en la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia expreso sustento declarativo alguno en pro de la emergencia del derecho de participación política en derecho internacional. Si se hallaran, por el contrario, declaraciones en pro del principio de libertad estatal en la elección de su propio sistema político. De entre ellas, cabe seleccionar el párrafo 94 de la opinión consultiva sobre el Sahara Occidental¹⁸⁹ en el que el principal órgano judicial de Naciones Unidas declaró que “ninguna regla del derecho internacional exige que un Estado posea una estructura determinada, como lo prueba la diversidad de estructuras estatales que existen actualmente en el mundo”. A éste

186 Véase Consejo Económico y Social E/CN.4/2003/59, sect. VII), Conclusions of the Expert Seminar on the Interdependence between Democracy and Human Rights held en Ginebra, 25 y 26 de noviembre de 2002.

187 Véase Consejo Económico y Social E/CN.4/2005/58 del 18 de marzo, Civil and Political Rights Interdependence between Democracy and Human Rights Report of the Second Expert Seminar “Democracy and the rule of law” (Ginebra, 28 de febrero-2 de marzo de 2005). El mandato para la celebración del seminario se contiene en la resolución 2003/36 de la Comisión de Derechos Humanos.

188 Véase E/CN.4/Sub.2/2001/32 y E/CN.4/Sub.2/2002/36.

189 Véase Western Sahara, Advisory Opinion of 16 October 1975, *ICJ Reports* 1975, pp. 31-33, para. 94.

pronunciamiento se une el célebre párrafo 263 del caso Nicaragua de 1986 en el que se señalase que “la adhesión por parte de un Estado a una doctrina particular no constituye una violación del derecho internacional consuetudinario; mantener lo contrario equivaldría a hacer “*tabula rasa*” del principio de la soberanía estatal sobre el que descansa todo el derecho internacional”.¹⁹⁰ Estas dos someras referencias nos reconducen a uno de los ejes fundamentales del debate democrático en derecho internacional contemporáneo: la cuestión de fondo de la compatibilidad entre la cristalización en el derecho internacional de la emergencia de la norma del gobierno democrático y los conocidos como principios fundamentales del derecho internacional,¹⁹¹ incluido el principio de no intervención. Es éste especialmente uno de los aspectos clave que han influido en la categorización de las corrientes doctrinales desarrolladas en torno al debate democrático en derecho internacional desde inicios de la década de los noventa dando lugar a posiciones enfrentadas. Dichas posiciones oscilan entre el extremo de la inviolabilidad absoluta del principio de no intervención en derecho internacional al extremo opuesto de la defensa de un cambio en la “noción contemporánea de soberanía”. De conformidad a esta interpretación, “el derecho internacional aún protege la soberanía pero —no sorprendentemente— la soberanía popular y no la soberanía estatal”.¹⁹² Esta nueva conceptualización de la soberanía permite a esta doctrina defender la legalidad de una intervención unilateral para restaurar a un gobierno democrático surgido de unas elecciones libres y justas internacionalmente supervisadas debido a que ello constituiría, en

190 Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America), Merits, Judgment, *ICJ Reports* 1986, p. 133, para. 263. Para una visión crítica, véase Tesón, Fernando R., “Le Peuple, c’est Moi! The World Court and Human Rights”, 81 *American Journal of International Law*, núm. 1, enero de 1987, pp. 173-183, esp. 182.

191 Véase Salmon, Jean, “Introduction to the Law of Friendly Relations between States”, en Bedjaoui, M. (ed.), *International Law: Achievements and Prospects*, Dordrecht, UNESCO-Martinus Nijhoff Publishers, 1991, pp. 415-423; también Salmon, Jean, “Démocratisation et souveraineté: l’impossible conciliation”, en *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l’Etat*, París, Éditions Pédone, 2003, pp. 191-200; Simpson, Gerry, “Imagined Consent: Democratic Liberalism in International Legal Theory”, *Australian Yearbook of International Law*, 1994, pp. 103-124, esp. 123.

192 Reisman, Michael W., “Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law”, en Fox, G. H. y Roth, B. R. (eds.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000 pp. 239-258.

su opinión, una vindicación y no una violación del nuevo concepto de soberanía popular consagrado, siempre en opinión de estos autores, por los desarrollos producidos durante las últimas décadas en derecho internacional.

6. Organizaciones y conferencias intergubernamentales

A la gran influencia en la conformación de la doctrina de Naciones Unidas en la materia de las declaraciones y planes de acción emanados de conferencias intergubernamentales como la Declaración de Viena y su Programa de Acción, adoptada por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993,¹⁹³ que han sido, posteriormente, recogidas en resoluciones de la AGNU, cabe añadir la influencia en el diseño de la labor democratizadora de Naciones Unidas de desarrollos paralelos en la práctica de organizaciones regionales y otras organizaciones intergubernamentales. Entre la labor de estas últimas, destaca, debido a su influencia la doctrina de los órganos principales de Naciones Unidas, los códigos de conducta electoral¹⁹⁴ y la Declaración Universal sobre la Democracia

193 Dicha Declaración desempeñó un papel catalítico a la hora de procurar a la comunidad internacional con un nuevo marco conceptual en esta sede. Véase *Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos* (14-15 de junio) el 25 de junio de 1993; véase UN Doc. A/CONF.157/23, 12 julio 1993 (A/CONF.157/23) que, entre otros, declara en su párrafo 8, sección 1a., “La democracia, el desarrollo y el respeto por los derechos humanos son interdependientes y se refuerzan mutuamente... la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto por los derechos humanos en el mundo entero”.

194 Declaración sobre los criterios de elecciones libres y justas, adoptado por unanimidad por el Consejo Inter-Parlamentario en su sesión 154, París, 26 de marzo de 1994, para. 2(1). La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 49/190, de 23 de diciembre de 1994, tomó nota de la Declaración, y dichos criterios se han integrado —por lo que al plano universal se refiere— en la práctica de las organizaciones internacionales, en particular, la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), convirtiéndose “en un manual, un *vade mecum*, o, al menos, un prontuario sobre las normas electorales elementales”. Véase Goodwin-Gill, Guy S., *Códigos de conducta para las elecciones*, Unión Interparlamentaria, 1998; *id.*, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Unión Interparlamentaria, 1994 e *id.*, *Free and Fair Elections: New Expanded Edition*, 2006.

(1997) emitida por la Unión Interparlamentaria.¹⁹⁵ Relevante es, asimismo, la contribución al plano de la doctrina declarativa en este campo, del Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), organización intergubernamental, a la cual se otorgó la condición de observador en la Asamblea General¹⁹⁶ en 2005. A los anteriores, debe añadirse, en el marco de esta noticia sintética, los planes de acción y las declaraciones emanadas, a partir de su primera cumbre en Varsovia, de la Comunidad de Democracias.¹⁹⁷ Esta última, fundada en 2000, es una organización intergubernamental cuya labor en esta área ha sido expresamente reconocida por, entre otras, la Declaración sobre la Cumbre Mundial de 2005. Sus Estados miembros crearon en 2004 el “caucus demo-

195 La Declaración Universal sobre la Democracia de la Unión Inter-Parlamentaria (UIP). Adoptada sin voto por el Consejo de la Unión Interparlamentaria en su 161a. sesión (Cairo, 16 septiembre de 1997) disponible en 1 *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2000, pp. 127 y ss. La UIP fue establecida en 1889 y es la organización mundial de parlamentos soberanos con 100 parlamentos miembros. Posee Estatuto de Observador permanente desde 2002 ante Naciones Unidas; véase la resolución 57/32 de la Asamblea General, “Otorgamiento de la condición de observadora en la Asamblea General a la Unión Interparlamentaria”, aprobada sin votación el 19 de noviembre de 2002.

196 Véase A/RES/58/83 del 9 de diciembre de 2003. IDEA es una organización intergubernamental creada en 1995, y que cuenta en la actualidad con veinte tres miembros —de los cuales catorce son fundadores, entre los que se encuentra España—, que desempeña una amplia variedad de actividades diseñadas para avanzar la democracia y mejorar la calidad del gobierno democrático tanto a nivel nacional como internacional y en concreto el fortalecimiento de los procesos y las instituciones democráticas. Véase, entre otros, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, Estocolmo, 2005.

197 Véase Declaración de Varsovia: hacia una Comunidad de Democracias, adoptada el 27 de junio de 2000, disponible en 39 *International Legal Materials* 2000, pp. 1306 y ss. Desde esa fecha, la Comunidad de Democracias se autodefine como una organización intergubernamental de democracias y países en vías de democratización con un compromiso expreso de fortalecer y profundizar normas y prácticas democráticas en el mundo. Tras su primera cumbre en Varsovia, 2000 (“La declaración de Varsovia: Hacia una comunidad de democracias”), ha celebrado reuniones en Seúl, en 2002 (“Plan de acción de Seúl: inversión para la paz y la prosperidad”), Santiago de Chile, en 2005 (“Compromiso de Santiago: cooperación para la democracia”), y en Bamako (Mali) en noviembre de 2007 (“Consenso de Bamako: democracia, desarrollo y reducción de la pobreza”), y la siguiente, prevista en Portugal. En 2004, sus miembros crearon el Caucus democrático, cuyos objetivos son “forjar posiciones comunes en resoluciones relativas a la democracia”, y, en general, promover la agenda democrática en Naciones Unidas.

crático”¹⁹⁸ de Naciones Unidas. Aunque nominalmente destinado a promover la “agenda democrática” en el seno de la organización mundial, no resulta descartable que este caucus evolucionare como germen de una futura nueva organización internacional, formada exclusivamente por Estados democráticos en el siglo XXI.¹⁹⁹

V. CONSIDERACIONES FINALES

Objeto de un profundo debate doctrinal, la metodología científica empleada por la corriente positivista normativamente orientada en esta materia adolece hasta la fecha de un esfuerzo de ordenación sistemático y exhaustivo de los planos normativo, declarativo, de supervisión e implementación del supuestamente emergente derecho a la democracia a nivel doméstico en el plano jurídico internacional. En su lugar, los autores adscritos a esta corriente han limitado, por lo general, sus esfuerzos a realizar una síntesis cumulativa no metodológicamente ordenada de la existencia de práctica institucional internacional y estatal en esta área. A esta crítica inicial, que ha tratado de ejemplificarse, a nivel metodológico, mediante la presentación sintética de un modelo de análisis clásico de formación de una norma en el plano jurídico internacional, pueden añadirse una serie, en ningún caso exhaustiva, de nuevas críticas. Así, en primer lugar, a la falta de ordenación metodológica, se suma el hecho de que esta corriente no ha cubierto de forma exhaustiva todas las áreas de práctica estatal e institucional con relevancia en sede de emergencia de la norma que postula. En su lugar, se ha limitado a seleccionar aquellos ámbitos más favorecedores de su pretensión normativa, como evidencia la poca atención dispensada a la práctica regional de los continentes más poblados del planeta: Asia y África. En segundo lugar, la perspectiva positivista normativamente orientada no ha realizado un esfuerzo de incorporación de las perspectivas críticas en esta materia. Un ejemplo evidente de lo anterior lo ofrece la práctica ignorancia de los planos de con-

198 Véase su página web accesible en <http://www.democracycaucus.net/html/home.html>.

199 Véase, por ejemplo, Rasilla del Moral, Ignacio de la, “Kant as the Post-Cold War Prophet? Remarks on the Evolving Path of the Right to Democratic Governance”, en Stivachtis, Yannis, A. (ed.), *Global Affairs in a Turbulent World: Perspectives and Controversies*, Atenas, Athens Institute of Education and Research, 2008, pp. 21-32.

fluencia del principio democrático en su vertiente intraestatal con los planos de emergencia del mismo en los planos supraestatal e interestatal. Por más que esta focalización estricta en el plano intraestatal evidencie el carácter estatal soberanista que subyace a esta pretensión normativa, ello hace un flaco favor al potencial democratizador que dicho principio aspira a realizar en el plano jurídico internacional. En tercera instancia, dicha corriente no ha realizado un análisis exhaustivo de las dificultades que presenta la formación de una costumbre internacional de carácter general en esta materia. Cualquier disquisición en torno a la práctica estatal y *opinio iuris* relevante de conformidad con la teoría clásica de los dos elementos en la formación de una norma consuetudinaria internacional²⁰⁰ en este área obligaría, por limitarnos a un ejemplo, a discernir, en primer lugar, entre la práctica estatal de Estados democráticos, entendidos como aquellos dotados de un sistema de garantías jurídicas y de protección eficaz de los derechos humanos, y de aquellos conocidos como “democracias iliberales” que, si bien son Estados que celebran regularmente elecciones para elegir a sus representantes, no se hallan dotados de las garantías propias de un Estado de derecho. Esta distinción se halla en la base de dos concepciones de la norma democrática subyacente a la pretensión normativa que subyace a esta corriente. La primera de ellas equivaldría a una concepción sustantiva (aunque acrítica, simple remedo del modelo “partitocrático” imperante en las sociedades occidentales) de la democracia. La segunda concepción, aún más limitada y conocida como modelo de democracia estrictamente procedimental, sería aquella a cuya formación como norma consuetudinaria del derecho internacional contribuirían Estados como, por ejemplo, la República Islámica de Irán. En cuarto lugar, esta corriente no ha examinado de forma sistemática las consecuencias que la emergencia de la norma que postula tendría en un gran número de doctrinas en planos sectoriales del ordenamiento jurídico internacional. Especialmente patente en esta área es su no examen del

200 Véase a nivel introductorio, por ejemplo, Boisson de Chazournes, Laurence *et al.* (eds.), *La pratique en droit international*, París, Éditions Pédone, Colloque de Genève, Société Française pour le Droit International, 2004. Trabajos clásicos sobre la formación de una norma consuetudinaria en derecho internacional son Haggemacher, Peter, “La doctrine des deux éléments du droit coutumier international dans la pratique de la Cour internationale”, *Revue Générale de Droit International Public*, 1986, pp. 5-126, y Dupuy, René Jean, “Coutume sage et coutume sauvage”, *Mélange offerts à Charles Rousseau*, París, Éditions Pédone, 1974, p. 85.

efecto que el juego de su pretensión normativa pudiere ejercer sobre el desarrollo de doctrinas jurídicas cuyos efectos las harían, en principio, menos deseables a los ojos de aquellos que postulan una concepción estrictamente estatalista del orden internacional contemporáneo. Entre estas últimas doctrinas se incluyen el principio de la autodeterminación interna de los pueblos, o el hecho de que el desarrollo de tal norma podría contribuir a potenciar la doctrina de las deudas odiosas, que es aquella que defiende la cancelación de las deudas externas del Estado por parte de regímenes tiránicos tras la llegada de la democracia a un Estado.

Como esta enumeración, en ningún caso exhaustiva, de insuficiencias metodológicas ha intentado demostrar, el análisis realizado por los valedores de la emergencia en el plano jurídico internacional de una norma democrática en el plano intraestatal no resulta conclusivo y la emergencia de la misma continúa presentándose al análisis antes como una persuasión jurídica de *lege ferenda* que de *lex lata*. Inimaginables hace seis décadas, sin embargo, las indicaciones que, en el sentido de la progresiva cristalización de la misma, por lo que al plano intraestatal se refiere, el presente trabajo ha ofrecido, así como los breves apuntes metodológicos críticamente constructivos que han acompañado a éstas, no debieran hacer olvidar al iusinternacionalista que la progresiva consagración del denominado derecho a la democracia estatal en el plano jurídico internacional constituye un gran paso para el derecho internacional, pero sólo un pequeño paso para la humanidad. Y ello, por más que, frente a la injusticia que toda acumulación ilegítima de poder genera, en la promesa de mayores cotas de igualdad que vive en el principio democrático, habite la tenue esperanza del poder de la justicia.