

EL PODER DEL DERECHO EN EL ORDEN INTERNACIONAL: ESTUDIO CRÍTICO DE LA NORMA DEMOCRÁTICA

GASPAR ATIENZA BECERRIL*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. EL PODER Y EL DERECHO EN EL ORDEN INTERNACIONAL; 1. Poder y Derecho; 2. Eficacia del Derecho Internacional Público: sometimiento del poder al Derecho; 3. El problema de la legitimidad en el orden internacional; III. EL PODER Y EL DERECHO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD: DE ÓRGANO POLÍTICO A ÓRGANO LEGISLATIVO; 1. El Consejo de Seguridad; 2. La calificación jurídica con criterios políticos; 3. Legitimidad del Consejo; 4. Legitimidad política; un órgano legislativo interesado; IV. LA RELATIVIDAD DE LA NORMA DEMOCRÁTICA. EL USO ARBITRARIO POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD; 1. La norma democrática; 2. Pluralismo político: el caso de Turquía; 3. El gobierno democrático; 4. La relatividad de la norma democrática. El doble rasero del Consejo de Seguridad; V. LA NORMA DEMOCRÁTICA EUROPEA Y SU PROYECCIÓN EXTERIOR; 1. La norma democrática en la Unión Europea y en su política exterior; 2. Adhesión, Estabilización y Vecindad; A. La cláusula democrática; B. Las elecciones palestinas de 2006; VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La sociedad internacional es un ente en constante movimiento y evolución que afecta a todos sus integrantes y se ve al mismo tiempo afectado e influido por ellos. La sociedad en

* Abogado, Doctorando en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (obtenido DEA). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Universidad Complutense de Madrid). gaspar.atienza@garrigues.com

la que vivimos no es la que politólogos y expertos en relaciones internacionales auguraban en la primera mitad de los años 90 tras la caída del Muro de Berlín; todas las teorías y tesis entonces formuladas han sido negadas, total o parcialmente, por la realidad internacional del momento. Estas teorías, desde el liberalismo al realismo radical pasando por todas las posturas intermedias, se distinguen en sus razonamientos y por conceder mayor o menor importancia a elementos como las organizaciones internacionales, a las estructuras supra-nacionales o al Derecho internacional¹.

En lo concerniente al Derecho internacional, algunos juristas sostienen que éste se compone principalmente de la relación de hechos y actos que se suceden en el orden internacional (critican una concepción teórica del Derecho aislada de los sucesos e intereses que guían a los Estados), mientras que para otros en el Derecho prima el conjunto de ideas expresadas a través de las normas, los principios o los valores comunes (ideas permeables a las sociedades nacionales que influyen en las decisiones políticas y en los individuos). Estas dos posturas son alternativas y excluyentes en sus acepciones más puristas, pero interpretadas con precaución y relatividad podrían considerarse complementarias.

La tesis de este trabajo se aleja del idealismo utópico que, a partir de la I Guerra Mundial, ha inundado una parte de la literatura de Derecho internacional público, y también del neo-realismo de autores clásicos como K. WALTZ: se reconoce la relevancia e influencia, aún moderada, del Derecho internacional público en el régimen de organización de los Estados y en la aplicación interna de ideas o premisas provenientes del exterior. De entre las numerosas cuestiones que afectan a la evolución del orden internacional, este trabajo se circunscribe al estudio de la relación entre *poder* y *derecho*, su proyección a través de la *norma democrática* como norma emergente en el Derecho internacional público y su aplicación por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la Unión Europea, en atención particular a sus efectos sobre la región de Oriente Medio (entendida como delimitación geográfica²).

Tomando al Derecho internacional público³ como parte integrante y determinante de la realidad sociológica de Oriente Medio, se estudia el efecto de la *norma democrática*

¹ Las variables son infinitas, y el análisis puede dividirse en tres niveles: el sistema internacional frente al Estado-nación, el Estado-nación frente a su modo de organización (régimen interior), y su modo de organización frente al individuo. Estos tres niveles de análisis, referidos por K. WALTZ como «*Man, the State and War*», forman la base de las teorías de las relaciones internacionales que han proliferado mayoritariamente a partir de la II Guerra Mundial.

² A los efectos de este trabajo, Oriente Medio debe entenderse como una mera delimitación geográfica. No se pretende demostrar ni hallar en ella uniformidad de aspectos jurídicos, religiosos, culturales o políticos, ni que la aplicación de una idea tenga el mismo efecto en Irán, Iraq, Israel, Líbano, Palestina o Siria. No obstante existen tres características que coexisten en la región y que son fundamentales para esta tesis: la primera es la ausencia de regímenes democráticos (con la salvedad de Israel, aunque el estudio de esta cuestión no es parte de este trabajo) en la región. La segunda es que predominan los Estados débiles; Estados que, a diferencia de los europeos, no ejercen pleno dominio sobre su población. La tercera es el Islam.

³ El Derecho Internacional es el «conjunto de normas jurídicas que, en un momento dado, regulan las relaciones –derechos y obligaciones– de los miembros de la sociedad internacional a los que se reconoce subjetividad en este

en el desarrollo democrático de Oriente Medio a través del Consejo de Seguridad (considerado por algunos *legislador mundial*) y del Derecho europeo –como parte del Derecho internacional público–. Por *desarrollo democrático* debemos entender, a los efectos de este trabajo, tanto la posibilidad de instaurar un régimen democrático liberal en sí mismo, como la aparición de elementos individuales que, aun siendo característicos de una democracia, no la constituyen con su sola presencia.

Como indica M. HOLLIS⁴ el estudio lo podríamos realizar en dos direcciones: de *arriba abajo*, mediante el análisis de la acción por referencia a un movimiento en una estructura social (K. MARX), o de *abajo arriba*, por las acciones de individuos que producen un efecto social o político (J. S. MILL). En abstracto, M. HOLLIS pregunta: ¿es la estructura la que determina la acción o es la acción la que determina la estructura? ¿o es un poco de ambas cosas a la vez? Extrapolando estas ideas a las relaciones internacionales, cabría preguntarse, ¿son los Estados los que determinan su ser, o es su ser, su lugar en la sociedad internacional, la que determina su conciencia social? Es decir, ¿qué o quién determina la política de los Estados? ¿Influye el Derecho internacional en la adopción de decisiones por los líderes y elites políticas estatales?

Los actores a escala internacional no siempre se someten expresamente a una u otra estructura internacional, pero sí se relacionan sobre unos principios *generalmente reconocidos*, se benefician de la protección que éstos mismos les otorgan. El político que debate una u otra decisión en el Consejo de Seguridad se encuentra ante un dilema semejante: puede no necesitar la aprobación de otros Estados, del Consejo de Seguridad o de Naciones Unidas (*aprobación* que, veremos más adelante, equivaldría a *legislación*), pero si la consiguiera obtendría beneficios que sólo la sociedad internacional le puede otorgar– la *legitimidad*. Este es el dilema del gobernante y del diplomático; la lucha entre la política y el Derecho internacional.

Como veremos, en el contexto internacional (y en particular en el Consejo de Seguridad) la política y el Derecho van indisolublemente unidos de tal forma que, en cierto modo, la política hace ley, la diplomacia y el poder constituyen o destruyen Derecho. Pero el Derecho, una vez creado, también hace política al delimitar la capacidad de maniobra de los gobernantes. Un objetivo de este trabajo es reafirmar la complementariedad entre política y Derecho en el sentido expuesto por H. KELSEN: «*la fuerza y el derecho no se excluyen*

orden» (definición de Remiro Brotons en REMIRO BROTONS et al., *Derecho Internacional*, McGraw Hill, Madrid, 1997). Tradicionalmente el Derecho Internacional se separa en dos campos: el público y el privado. El privado trata de las relaciones de individuos en referencia a los diversos órdenes jurídicos que se superponen, por lo que profundiza más en la cuestión legal dentro de los Estados que entre los mismos. Por su parte, el ámbito público es el grupo de principios, costumbres y tratados relevantes para las relaciones entre los distintos sujetos de Derecho internacional público. El presente documento trata del Derecho internacional en su ámbito público.

⁴ HOLLIS, M., *The philosophy of Social Science*, Cambridge University Press, Edición revisada. Cambridge, Reino Unido, 2002.

mutuamente. El derecho es una organización de la fuerza»⁵, y por ello critica la separación entre Derecho y política y otorga al Derecho una función política y legisladora sobre la base de H. KELSEN, P. ALLOTT, J. RAWLS y otros juristas y expertos de las relaciones internacionales que han entendido el Derecho internacional como un instrumento de paz y de democracia y no como un fin en sí mismo. El Derecho es un instrumento de poder, influyente en las relaciones internacionales, aunque, en la realidad del momento, no más.

II. EL PODER Y EL DERECHO EN EL ORDEN INTERNACIONAL

1. Poder y Derecho

Para los defensores del realismo internacional, el poder político es la fuerza que guía la relación entre Estados, el Estado-nación el principal actor en el orden internacional y la búsqueda de poder el inevitable objetivo de la política exterior de los Estados. Así entendido, la política internacional se concibe como una constante lucha por el poder, y cuanto mayor es el *poder* de un Estado, mayor será su capacidad para crear una regla, un principio o norma, que los demás Estados acepten o se vean obligados a seguir. Los conceptos de *poder* y *lucha por el poder* han constituido la base de la doctrina realista internacional, y por ello para definirlos acudimos al profesor H. J. MORGENTHAU. Para MORGENTHAU el poder incluye cualquier cosa o instrumento que establezca o mantenga el control del hombre sobre el hombre; cualquier relación social que sirva para este objetivo de dominación, desde la violencia física hasta las relaciones psicológicas en virtud de las cuales una mente puede controlar a otra⁶. Esta amplia definición incluye, entre muchas otras cuestiones: la capacidad militar, las relaciones culturales o religiosas, el nivel económico o la capacidad de imponer sanciones económicas, la relación del Estado con el Derecho internacional y su capacidad para legislar a su imagen, modo y beneficio, así como su capacidad para permanecer impune al violar el orden jurídico existente. Estos últimos aspectos son los que nos interesan en este estudio⁷.

En contraposición al realismo, las ideas liberales conceden a otros actores aparte del Estado mayor o menor grado de influencia, y, en particular, consideran el Derecho internacional un elemento esencial definitorio de las relaciones internacionales. La idea liberal abarca desde aquéllos que sólo entienden indiscutible la existencia de principios fundamen-

⁵ KELSEN, H., *La paz por medio del Derecho*, Trotta, Madrid, 2003. Introducción de Massimo La Torre y Cristina García Pascual.

⁶ MORGENTHAU, Hans J., *Politics Among Nations. The struggle for Power and Peace*, McGraw Hill, Caledonia, USA, 1993.

⁷ Actualmente en las relaciones internacionales es común utilizar la distinción entre «hard power» y «soft power» que realizó J. NYE; por «hard power» se entiende el poder *tangible* (poder militar, económico, político, etc.) y por «soft power» el poder de las ideas, de la reputación, el poder para convencer.

tales y derechos humanos globales, hasta aquéllos que pretenden hallar en la democracia liberal la norma universal que conduce a la paz y prosperidad global. Unos y otros otorgan mayor o menor peso a Derecho o política, pero la línea que separa Derecho y política, por muchos estudios que se hayan realizado, es difícil de dibujar.

En el apéndice de *Sobre la Paz Perpetua*, KANT analizaba la diferencia entre política y moral, entendidas éstas como teoría del Derecho aplicada y como teoría del Derecho abstracta respectivamente. Para KANT «*si no pueden existir ambos en un mismo precepto, hay realmente un choque entre la política y la moral; pero si se unen, resulta absurdo el concepto de contrario y no se puede plantear como un problema la resolución del conflicto entre la moral y la política*»⁸; en consecuencia, continúa, debe ser posible la unión de ambos preceptos, unión que resulta en la creación del hombre político moral, un *político que entiende los principios de la habilidad política de modo que puedan existir con la moral* (que no el moralista político)⁹. En esta relación ley y política conviven y se influyen mutuamente.

Aunque cierto grado de confusión entre Derecho y política internacional es beneficioso para ambos, la confusión absoluta conlleva el fin del Derecho. El peligro radica en que si el Derecho se somete exclusivamente a los intereses más particulares e inmediatos que guían y conducen la política perdería la legitimidad que la diferencia de la política; pero si se aleja de la realidad internacional, de los conflictos y sucesos en liza, se convertiría en utopía. La amenaza para la política consiste en la posibilidad de que un formalismo jurídico, una cuestión formal y normativa, impida la acción política que se adapta a la realidad del momento. Pero si como observa M. KOSKENNIEMI¹⁰ cierta interrelación y confusión es beneficiosa y necesaria, para que el Derecho internacional no pierda su independencia debe enfrentarse a una batalla con dos frentes: debe asegurarse la *normatividad* del Derecho internacional distanciándolo del comportamiento, deseo e intereses de los Estados, y debe asegurarse la *especificidad* de la ley alejándola de la moral natural.

La *normatividad* constituye el aspecto más formal del Derecho, sustento de su legitimidad, su aspecto más *estático*, y se enfrenta directamente al segundo requisito del Derecho internacional expuesto por M. KOSKENNIEMI: la necesidad de interpretarlo en un contexto social, político y económico determinado pero cambiante y *dinámico*. Estos dos elementos –formalidad y dinamismo– forman la base del Derecho internacional y son los elementos que confunden el Derecho con la política internacional.

Para P. ALLOTT el Derecho es ley porque para su constitución se han satisfecho las reglas que el mismo Derecho ha escrito –debe satisfacer el criterio de validez legal¹¹. Pero antes del Derecho está la política; y son los políticos los que hacen el Derecho. Pero también,

⁸ KANT, Immanuel, *Sobre la Paz Perpetua*, Alianza Editorial, Madrid, 2002. Apéndice, pp. 83 y ss.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ KOSKENNIEMI, M., *From apology to utopia. The Structure of International Legal Argument*. Primera edición de 1989. Reedición de Cambridge University Press con nuevo Epílogo, Cambridge, Reino Unido, 2005.

¹¹ ALLOTT, P., *The Health of Nations. Society and Law beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 2002.

si por Derecho internacional entendemos aquél que se aplica a la sociedad internacional en su conjunto, entonces debe, como tal, haberse constituido en atención a la sociedad internacional, es decir, a su *interés común*, y éste interés común dependerá del concepto de sociedad internacional que prevalezca.

Desde que se creara el concepto de una *gran sociedad de Estados* (H. GROCIO) se ha debatido la existencia de una verdadera «*sociedad*» o «*comunidad*» internacional. Partiendo de premisas opuestas podemos definir la sociedad internacional como (1) aquella compuesta por la suma individual de las sociedades nacionales (realismo, sociedad de sociedades), o (2) como una verdadera sociedad universal, integrada como tal e independiente de las sociedades nacionales (más cercano al concepto de «*comunidad*»). Algunos autores, como C. DEL ARENAL, defienden que no nos encontramos ante una sociedad ni una comunidad en sentido estricto, sino en el camino que va de la sociedad a la comunidad internacional; otros, en cambio, defienden la validez de conceptos como «*democracia mundial*» o «*paz mundial*» sobre la base de una verdadera sociedad internacional independiente, una comunidad.

Hoy en día prevalece la idea de que el nivel de integración del sistema internacional es insuficiente para considerarlo *comunidad*, que, como indica E. BARBÉ «*la sociedad mundial de nuestros días es aceptada de manera general en tanto que organizadora, pero no en tanto que transmisora de valores dentro de un marco cultural dominante*»¹². Podríamos considerar, como manifestaba H. BULL¹³, que en la sociedad internacional actual están en juego elementos de las tres tradiciones internacionalistas de sociedad (hobbesiana–realista, kantiana–universalista, o grociana–cooperación), o que, en resumen y como indica A. REMIRO¹⁴, la sociedad internacional se sigue considerando generalmente *descentralizada e interestatal* al tiempo que ordenada y anárquica.

En cualquiera de estas acepciones, la dificultad surge a la hora de definir el *interés común*; éste no resulta de la suma del interés de los individuos que la componen, si no que, como sostiene P. ALLOTT¹⁵, se formaliza en la intersección de lo real y lo ideal en dicha sociedad, la concepción de lo social en un momento determinado. En una u otra sociedad, la política definirá el interés común; después, se promulgará la ley en nombre y representación de dicho interés común. Como vemos, entonces, primero va la política, luego la ley. Una vez determinado el interés común se constituye la norma específica que lo trata, se *especifica* el interés para diferenciarlo de los principios morales y naturales y otorgarle el carácter eficaz de la ley.

¹² BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales*, 2ª Edición, Tecnos, Madrid, 2003, p. 119.

¹³ BULL, H., *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, 2ª edición, Columbia University Press, Nueva York, USA, 1997.

¹⁴ REMIRO BROTONS, A., «Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad globalizada», *Cursos Euromediterráneos de Derecho internacional*, Tirant Lo Blanch, vol. 5, 2001, p. 61.

¹⁵ ALLOTT, P., op. cit. (nota 11), pp. 290.

2. Eficacia del Derecho Internacional Público: sometimiento del poder al Derecho

Los Estados no son impermeables a las tendencias internacionales, a la evolución y crecimiento de los derechos humanos o de preceptos de Derecho imperativo; hoy día son numerosas las cuestiones internacionales que influyen en las decisiones de los gobernantes. De alguna forma, el gobernante de un país poderoso o débil, de una autocracia o de una democracia, tendrá que valorar el precio a corto y a largo plazo de una decisión determinada, el peso legal del precepto violado y las consecuencias de ser considerado un infractor del Derecho en la sociedad internacional en función de los mecanismos de ejecución e imposición existentes para el precepto en cuestión (mecanismos que determinarán la eficacia del precepto).

La ejecutabilidad del Derecho contiene dos ámbitos: la ejecutabilidad *per se*, es decir, la posibilidad de que al infractor se le impongan sanciones internacionales (por organizaciones internacionales, como consecuencia de tratados, etc.), y la apreciación de la infracción legal. No se trata tanto de que el Derecho Internacional no sea coercible o coactivo sino de que sólo pueda serlo a partir de una *apreciación subjetiva, oportunista y discriminatoria* de los que se encuentran en una situación de superioridad, en definitiva, de los que ostentan *el poder*¹⁶. Y *el poder*, que engloba multitud de elementos, es la capacidad de obligar a otro Estado a hacer aquello que por sí mismo no haría. En todo caso, antes de valorar la posible imposición de una sanción tiene que haberse incumplido un precepto legal, pero este incumplimiento, en Derecho internacional, también está sujeto a interpretaciones.

Un caso que ilustra esta cuestión es la negociación político-legislativa en el seno de la ONU de la intervención en Iraq por Estados Unidos en 2003. El conflicto mostró las dos vertientes de la *ejecutabilidad* referidas anteriormente: por un lado la ineficacia de los preceptos internacionales de forzar a Iraq a cumplir con las obligaciones de inspección y desarme, e incapacidad de impedir que Estados Unidos interviniera sin soporte legal y legítimo suficiente (primera variante, en este caso negativa), y, por otro lado, la apreciación *subjetiva y oportunista* de la administración americana según la cual, argumentaban, no existía infracción legal alguna en la intervención en Iraq (justificada sobre la base de antiguas resoluciones desde 1990). Si no hay ruptura de un precepto legal no puede haber sanción punitiva; y si no hay ningún organismo cuya resolución sea vinculante y al que las partes deban someterse –un juez– la violación del derecho dependerá de lo que se entienda por «Derecho».

En este punto conviene volver a tratar los dos elementos del Derecho ya comentados: la *normatividad y especificidad*. M. KOSKENIEMMI argumenta que, en un principio, el jurista internacional adopta dos vías para defender la relevancia de su tesis; puede sostener

¹⁶ REMIRO BROTONS, A. et al., *Derecho Internacional*, McGraw Hill, Madrid, 1997.

que la ley es fuerte desde el punto de vista *normativo*, es decir, por la validez de su proceso de formación, o que la validez de la ley se demuestra por el extenso número de acciones estatales que la han tenido en consideración, su *especificidad*. En el argumento *normativo* prevalece la distinción entre ley y política, entre los actos estatales vinculantes por ser normativos (i.e. haber seguido un proceso de aprobación legal) y los no vinculantes por ser únicamente de carácter político (por no haber seguido un proceso de formación tasado y objetivo), y la *especificidad*, en cambio, concede menos relevancia al proceso formativo del Derecho y más a la vinculación entre éste y la realidad del orden internacional. La *normatividad* constituye la parte objetiva del Derecho referida a las fuentes del Derecho (analiza qué proceso o fuente puede calificarse como ley, aunque sólo la norma positiva es vinculante); la *especificidad* la parte dinámica referida a hechos y actos específicos.

La fortaleza de la *doctrina normativa* radica en saber diferenciar con claridad la política del Derecho en base a un procedimiento formal, y su debilidad en su incapacidad para aunar el aspecto formal (estático) con el actuar diario de los Estados (dinámico). Para la *especificidad* la ley es relevante sólo si existe un fuerte vínculo entre ésta y la actividad estatal (responde a acciones estatales y se prueba por la existencia de numerosas acciones que lo prueban), radicando en su capacidad de prueba su fortaleza o debilidad: si son muchas las acciones estatales que la han seguido por reiteración, adquirirá relevancia (al modo de la costumbre).

3. El problema de la legitimidad en el orden internacional

Ya hemos indicado que, como indica P. ALLOTT, la sociedad internacional no se reconoce como un ser más allá del mero ser legal, como una verdadera sociedad (con carácter social, *de comunidad*); el problema ante el que nos enfrentamos es que la constatación de una verdadera sociedad internacional es un elemento necesario para admitir la supremacía del Derecho internacional público¹⁷, para otorgar *legitimidad* al Derecho internacional, y con ello, para obligar al dirigente político a respetar la ley, a convertirse en el *político moral* descrito por KANT. Habría que distinguir entre cómo se entiende la sociedad internacional en el presente y cómo se ve ésta en el futuro, un debate en torno a la existencia de una *sociedad de gentes* en el término de J. RAWLS.

Para J. RAWLS¹⁸, la sociedad internacional evoluciona hacia una *sociedad de gentes* (gentes razonables, liberales y justas, dentro del concepto de liberalismo político) que, por constituir un grupo de *personas satisfechas*, perderán el afán de guerra y de conquista, de ejercer poder para someter otros pueblos o naciones. Sin necesidad de analizar aquí los

¹⁷ ALLOTT, P., *Eunomia. New order for a new world*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, reedición de 2004.

¹⁸ RAWLS, J., *The Law of Peoples with the Idea of Public Reason Revisited*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, USA, 1999.

requisitos expuestos por RAWLS para esta *sociedad de gentes*, cabe resaltar un elemento de la misma; la *idea de razón pública*. Esta idea nace del concepto de ciudadanía en una democracia constitucional. En una sociedad así, argumenta RAWLS, los miembros de la administración y gobierno actúan sobre la base de, y siguiendo a, la *razón pública*, siendo ésta la expresión de los ciudadanos que actúan como legisladores; el efecto consecuente es el entendimiento del acto legal como expresión de la razón pública, adquiriendo, con ello, la legitimidad requerida. En una sociedad constitucional democrática, la legitimidad del gobierno nace del pueblo (la legitimidad de las urnas) y los actos legislativos son legítimos porque, idealmente, se han configurado sobre la base y en busca de la razón pública (expresión de la soberanía popular). Esta correlación entre razón pública y gobernancia, que determina el grado de *responsabilidad vertical* entre ciudadanos y gobernantes («*vertical accountability*») puede mostrarse en sociedades nacionales, pero no en la sociedad internacional.

RAWLS no argumenta que la sociedad internacional actual reúna estas condiciones, pero sí cree que en un futuro las puede llegar a reunir (aunque limitado a Estados constitucionales). Este afán más utópico, una *sociedad de gentes* en lugar de una *sociedad de Estados* resolvería el problema de legitimidad del Derecho internacional. Si por *legitimidad* podemos entender el proceso por el cual la autoridad parece válida y apropiada, podemos argumentar que el proceso de legitimación corre en dos direcciones: de *abajo arriba* –el pueblo otorga legitimidad a la autoridad con su voto –y de *arriba abajo* –el Derecho internacional sólo acepta como legítimo el gobierno que, respetando sus procesos internos, ha accedido al poder de forma legítima (conforme al proceso regulado en sus normas internas). En una democracia liberal el poder de legitimar recae sobre el pueblo soberano, pero en el sistema internacional, en cambio, éste recae sobre los Estados (realismo) o sobre los ciudadanos del mundo (el *derecho de gentes*). Al final, a falta de una sociedad internacional independiente el Derecho internacional sólo encuentra su *legitimidad* por referencia al Derecho de los Estados que componen la sociedad internacional, por referencia a los valores y principios comunes aceptados generalmente (cuyo problema radica en la dificultad de su determinación), y a la interpretación política que se realice de estos aspectos jurídicos.

III. EL PODER Y EL DERECHO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD: DE ÓRGANO POLÍTICO A ÓRGANO LEGISLATIVO

1. El Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a pesar de su naturaleza política, está convirtiéndose en el *poder legislativo* del orden internacional, capacitado para emitir decisiones jurídicamente vinculantes, para transformar política en Derecho y decidir qué acciones son legales o ilegales. Tradicionalmente se consideraba que el Derecho interna-

cional nacía o se formaba a partir de los tratados, la costumbre y los principios generales del derecho (con sus medios auxiliares: jurisprudencia y doctrina científica), pero en las últimas décadas la proliferación y creciente relevancia de las organizaciones internacionales ha dado lugar a que la doctrina asuma que algunas decisiones y resoluciones de organizaciones internacionales (las que tengan poderes normativos) repercuten también en los procedimientos de formación del Derecho internacional directamente a través de la adopción de decisiones con carácter legislativo, o indirectamente al influir en la formación de la costumbre, en la elaboración de tratados internacionales o propiamente a través de la codificación del Derecho internacional.

En lo concerniente al Consejo de Seguridad, conviene resaltar que, cuando éste fue fundado en 1945, no se le pretendió atribuir competencias legislativas, sino únicamente constituir un órgano que actuara con rapidez y agilidad en aquellos casos en que la estabilidad internacional lo necesitara. No obstante, desde el fin de la Guerra Fría la influencia y relevancia del Consejo ha aumentado de forma considerable y su trascendencia ha aumentado hasta el punto de ser considerado por algunos un órgano legislativo, el *legislador mundial*, el órgano que, en cierto modo, legisla en nombre y representación de Naciones Unidas y que *ha sustituido las fuentes clásicas del Derecho internacional*¹⁹. El poder normativo del Consejo, asumido con recelo por algunos Estados y parte de la doctrina, padece de importantes debilidades y carencias; pero también es el único órgano mundial capacitado para legislar –con sus limitaciones y deficiencias– en nombre de la sociedad internacional, configurando hoy día el más claro ejemplo de la constante lucha entre *política* y *Derecho* en el orden internacional.

El Consejo, aún sujeto a los intereses particulares de sus Estados miembros, adopta decisiones vinculantes para la Asamblea General y en los últimos años ha legislado en nombre de la sociedad internacional sin representarla ni pretender hacerlo. No está sujeto al control judicial de la Corte Internacional de Justicia ni al control político de un electorado propio; su composición y normas de funcionamiento no responden a criterios objetivos ni justos ni democráticos. En definitiva, no es ni pretende ser un órgano *legítimo* según se entiende este concepto en una democracia.

Un paso relevante en la evolución y progreso del Consejo de Seguridad para adquirir capacidad legislativa fue la aprobación de la resolución 1373 por la que se constituía una obligación genérica aplicable a *todos los Estados* obligándoles a adoptar una serie de medidas en la lucha contra el terrorismo. Esta resolución se diferenciaba de las anteriores por ser global y genérica en lugar de individual; una resolución por la que el Consejo legislaba y por la que imponía obligaciones generales y abstractas no restringidas a un hecho o a un Estado en particular, ni limitadas en el tiempo.

¹⁹ TALMON, S., «The Security Council as World Legislature», *American Journal of International Law*, vol. 99, n. 1, 2005.

2. La calificación jurídica con criterios políticos

El Consejo también es el órgano encargado de calificar jurídicamente un hecho internacional (artículo 39 de la Carta, sin que sea necesario un acto formal de calificación), calificándolo, en su caso, como un acto que constituye una *agresión, amenaza a la paz o quebrantamiento a la paz*. Éstos son conceptos jurídicos indeterminados que el propio Consejo definirá caso por caso dentro del margen que la Carta le concede. Ésta es la cuestión que se plantea a continuación: cómo gracias a su naturaleza predominantemente *política* el Consejo conserva un amplio margen de maniobra para *calificar jurídicamente* un hecho en concreto, aunque, como sostiene J. CARDONA y otros, una cosa es que estemos ante conceptos jurídicos indeterminados y otra diferente que se trate de conceptos arbitrarios, por lo que el Consejo «no puede utilizar el Capítulo VII de la Carta arbitrariamente para situaciones que no pueden ser calificadas de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o agresión, y si lo hace sus actos deben ser calificados de ultra vires»²⁰.

He aquí un nexo de unión político-jurídica en el Consejo: éste tiene libertad política para entrar o no a calificar un hecho determinado, y goza de margen de apreciación en la forma de realizar la calificación aunque esté sometido a la Carta y a los Propósitos y Principios de Naciones Unidas y además, como sostiene J. CARDONA, una vez tomada dicha decisión el «juicio de calificación es un juicio en derecho, puesto que tiene por finalidad una calificación jurídica, de la que serán extraídas consecuencias jurídicas, y que el Consejo de Seguridad, en su actuación, está sujeta a los propósitos y principios de las Naciones Unidas»²¹. Para parte de la doctrina, la Declaración sobre los Principios del Derecho Internacional adoptada por la Asamblea General, las decisiones adoptadas por la CIJ o las referencias a otras reglas de Derecho internacional que se incorporan en las resoluciones del Consejo, imponen verdaderas obligaciones y deberes para el Consejo a la hora de realizar las calificaciones jurídicas, pero lo cierto es que el Consejo tiende a utilizar más a menudo las denominaciones de «amenaza a la paz» o «quebrantamiento de la paz» para calificar hechos o situaciones internacionales porque éstos son conceptos jurídicos indeterminados e interpretables que conceden al Consejo numerosas posibilidades en el ejercicio de sus funciones (además, estos términos le permiten adaptar su labor a la aparición de nuevas amenazas a la paz y seguridad como son «el terrorismo internacional o la proliferación de armas de destrucción masiva»²²).

La doctrina aún debate si el margen de actuación del Consejo, en virtud del artículo 39 de la Carta, se limita únicamente por los Principios y Propósitos de la ONU (artículo 24, 2º párrafo de la Carta) o por el *ius cogens*, el Derecho internacional y otros principios y reglas aplicables en el orden internacional; pero al final debemos reconocer que aunque el Consejo

²⁰ CARDONA, J., «El Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales», *Las Organizaciones Internacionales. Manuel Díez de Velasco*, 14ª Edición, Tecnos, Madrid, 2003, p.231.

²¹ CARDONA, J., op. cit. (nota 20), p. 258.

²² DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 14ª Edición, Tecnos, Madrid, 2006, p. 231.

actúe de forma más responsable y tenga en consideración parámetros o interpretaciones jurídicas, su actividad «*peca a menudo de una parcialidad alimentada por el fundamento político y discrecional de un proceso decisorio en el que las Grandes Potencias tienen un peso determinante*»²³.

En consecuencia, parece ser que el Consejo goza de un amplio margen de maniobra para la *calificación jurídica* de un hecho sobre la base de criterios de oportunidad política, de apreciaciones subjetivas y de los intereses en juego. Más allá de los Principios y los Propósitos de la Carta o las referencias a otras normas de Derecho internacional, los intereses políticos y el ejercicio del *poder* en el seno del Consejo prevalecen sobre las consideraciones jurídicas. A ello hay que añadir que el Consejo adolece de un procedimiento de deliberación y de toma de decisiones detallado, que carece de un proceso que otorgue valor jurídico y legitimidad a su toma de decisiones, carece de la *normatividad* necesaria previa a la legitimidad.

3. Legitimidad del Consejo

Una acción o decisión resulta legítima cuando se ha realizado conforme a las leyes existentes y de forma lícita, es decir, *permitida, según justicia y razón*. La cuestión de la legitimidad del Consejo de Seguridad requiere un análisis doble: por un lado un debate sobre la naturaleza y composición del Consejo, las raíces de su poder, y por otro un debate sobre cada acción y decisión, sobre sus límites y controles.

La legitimidad de las acciones del Consejo de Seguridad nace de los artículos 24 y 25 de la Carta de Naciones Unidas, constituyendo la Carta el marco jurídico para la actuación del Consejo²⁴. En virtud de estos artículos los miembros de Naciones Unidas confieren al Consejo la responsabilidad de mantener la paz y seguridad, y otorgan carácter vinculante y legitimidad a sus acciones al reconocer que el Consejo *actúa en su nombre* y al convenir *aceptar y cumplir* sus decisiones. Si el Consejo actúa efectivamente en nombre de todos los Estados miembros, y éstos se comprometen a *aceptar y cumplir* sus decisiones, nos encontramos ante una efectiva delegación de poder a favor del Consejo que otorga legitimidad y legalidad a sus acciones y decisiones; como si de leyes en un ordenamiento jurídico democrático se tratara. El problema radica en que en el sistema de Naciones Unidas y del Derecho internacional no existe un control judicial externo que controle de forma neutra y objetiva las decisiones del Consejo y con ello otorgue legitimidad a sus acciones. Si el principal órgano judicial de la ONU, la Corte Internacional de Justicia, no tiene encomendado revisar las decisiones del Consejo, ¿quién controla estas decisiones?²⁵

²³ REMIRO BROTONS, A. et al., op. cit. (nota 16), p. 944.

²⁴ Parte de la doctrina estima que la legitimidad del Consejo nace de la Carta, y otra parte que nace de los Estados que componen la ONU; pero esta cuestión no es objeto de estudio en este trabajo.

²⁵ A estos efectos debe tenerse en cuenta que el artículo 96 de la Carta establece que el Consejo *podrá* solicitar de la CIJ que emita una opinión *consultiva* sobre cualquier cuestión jurídica; no hay ni obligatoriedad en el sometimiento del Consejo a la Corte, ni carácter vinculante de la decisión emitida, en su caso, por la Corte.

Como se puso de manifiesto en el Caso Lockerbie²⁶, la cuestión consiste en determinar si la Corte está legitimada para analizar la licitud de las decisiones adoptadas por el Consejo aunque la Carta no conciba a la Corte como un tribunal constitucional, o si en cambio el Consejo, cuando actúa invocando el Capítulo VII de la Carta, tiene las manos libres²⁷. Aunque no entremos a estudiar esta cuestión, sí podemos considerar que la inexistencia de un órgano judicial que controle la licitud de todas las decisiones y resoluciones del Consejo ha ampliado su ámbito de actuación y poder legislativo en los últimos años. Pero el problema no radica en que nunca haya existido este control judicial, sino en que en el actual orden internacional algunos Estados, como sostiene E. ORIHUELA, puedan «utilizar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para dar una cobertura institucional a las acciones que antes, paralizado el Consejo, se llevaban a cabo unilateralmente»²⁸ de tal forma que el Consejo, en realidad, se encuentra al servicio del *Estado hegemónico*, lo que contradice el carácter constitucional de la Carta.

Tampoco se puede defender el carácter constitucional de la Carta si éste deriva, entre otros aspectos, de su *universalidad* (se aplica a la práctica totalidad de Estados existentes), por partir del principio de *igualdad* de sus Estados miembros y por la supremacía de sus normas frente a cualesquiera otras obligaciones internacionales (artículo 103 de la Carta²⁹), y la composición del Consejo no cumple ninguno de estos criterios. ¿Qué implicaciones tiene que el Consejo, convertido en órgano legislador, represente únicamente a quince Estados siendo únicamente cinco de ellos miembros permanentes con derecho de veto? Es la excepción al principio de igualdad en la Carta de Naciones Unidas: el principio general es que la «Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros» (artículo 2.1 de la Carta), pero el Consejo, en cambio, nace por delegación y constituye un directorio de cinco Estados.

4. Legitimidad política. Un órgano legislativo interesado

A pesar de los problemas de legitimidad del Consejo estudiados anteriormente, para algunos el Consejo se ha convertido en *legislador mundial*, en el primer órgano que legisla por su propia cuenta y riesgo en nombre de todos los Estados miembros de Naciones Unidas; en una especie de parlamento mundial. La tendencia legislativa iniciada por la resolución

²⁶ El Caso Lockerbie se refiere a la disputa entre el Consejo de Seguridad y la CIJ como consecuencia del atentado terrorista de 1988 en el vuelo 103 de Pan Am, de Londres a Nueva York.

²⁷ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «¿De Maximis non curat praetor...? El Consejo de Seguridad y el TIJ en el Asunto Lockerbie» *REDI*, vol. XXIV, n. 2, 1992, p. 344.

²⁸ ORIHUELA CALATAYUD, E., «La actuación del Consejo de Seguridad de la ONU en el asunto Lockerbie: paradigma de <incontrolable> abuso de poder» *REDI*, vol. XXIV, n. 2, 1992, p. 414.

²⁹ Artículo 103: «En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.»

1373, continuada posteriormente por las resoluciones 1422, 1487 y 1540 han marcado la evolución legislativa del Consejo en diferentes materias y ámbitos, y generado debate en torno a los beneficios y perjuicios de permitir al Consejo legislar en nombre y representación de todos los Estados. A pesar de las objeciones al Consejo³⁰, éste ha constituido obligaciones internacionales vinculantes y válidas a través de resoluciones que, a diferencia de las anteriores no legislativas, no pretendían remediar una situación concreta en un momento específico, si no establecer obligaciones generales y abstractas presentes y futuras; de esta forma la imposición de obligaciones generales no es más que la *generalización de obligaciones individuales* puesto que, entre otros aspectos, cuando el artículo 41 de la Carta hace referencia a las «medidas» que puede adoptar el Consejo está incluyendo tanto obligaciones específicas como obligaciones generales, sin limitar el tipo de medidas a las indicadas en el propio artículo 41 (que no contiene una lista cerrada de medidas aplicables).

Pero si en las resoluciones citadas anteriormente el Consejo demostró su *capacidad legislativa* y el alto nivel de integración entre los miembros permanentes del Consejo (por sus intereses comunes), la crisis de Irak por la intervención de 2003, la actitud del Consejo en la crisis del Líbano de 2006 o su actitud hacia Israel reflejan con claridad que el poder, y no el Derecho, sigue siendo el elemento predominante en el Consejo (el caso de Israel es paradigmático en la medida en que Estados Unidos ha vetado 32 resoluciones en el Consejo desde el año 1982 y ha mostrado que en las cuestiones que conciernen al Estado de Israel, la política prevalece sobre el Derecho, aunque de hecho esta consideración podría extenderse a buena parte de Oriente Medio si tenemos en cuenta que en dicha región se violan sucesivamente las resoluciones del Consejo—sobre Irán, Siria, etc. o anteriormente Iraq).

IV. LA RELATIVIDAD DE LA NORMA DEMOCRÁTICA. EL USO ARBITRARIO POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD

1. La norma democrática

En las últimas décadas el Estado soberano y el principio de *no intervención* (el «*derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin injerencia exterior*»³¹) se han visto comprometidos por las intervenciones humanitarias, por la persecución de los crímenes contra la humanidad y por el nacimiento de un principio democrático. De esta forma el Estado ha perdido soberanía y sus ordenamientos jurídicos estatales han pasado a formar parte de una corriente circular *interior—exterior—interior* por la que el Derecho internacional limita el *ejercicio de la soberanía y del poder* por los Estados, y los principios y estructuras internas de los Estados influyen en la constitución y evolución del Derecho

³⁰ Expuestas por TALMON, S., op. cit. (nota 19).

³¹ Corte Internacional de Justicia en el caso de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua, 1986. http://www.icj-cij.org/icjwww/icasas/inus/inus_ijudgment/inus_ijudgment_19860627.pdf

internacional. La atención del Derecho internacional a las políticas internas de los Estados (sus estructuras, sus políticas, sus ordenamientos jurídicos) se manifiesta en el debate en torno a la *norma democrática* o *derecho universal al gobierno democrático*, la interdependencia entre Derecho internacional y democracia.

Tras la tesis de la *paz democrática* (los regímenes democráticos no se enfrentan entre sí), durante la década de los noventa T. FRANCK³², J. CRAWFORD, G. FOX y otros juristas y profesores de Derecho internacional, expusieron la tesis de una *norma democrática* que implicaba aceptar la vigencia en el orden internacional, según S. MARKS³³, de las tres normas siguientes: «[...], *that the legitimacy of governments is judged by international—rather than purely national—criteria. Secondly, it would entail that those criteria stipulate democracy; that is to say, only democratic governments will be accepted as legitimate. And thirdly, it would establish that democratic governance is a human right, subject to international protection through appropriate procedures of monitoring and enforcement*».

Aunque existen muchas definiciones e interpretaciones de *democracia* en la doctrina internacional, para analizar la tesis de la *norma democrática* parte de la doctrina (J. CRAWFORD, T. FRANCK, A. TANZI, S. WHEATLEY, entre otros) tiende a analizar los siguientes tres elementos: (i) el derecho a la libre determinación de un pueblo, (ii) el derecho a elecciones libres y (iii) la libertad de expresión y asociación política de los ciudadanos—competencia electoral o pluralismo político. No existe en la doctrina internacional un solo concepto válido de democracia, pero la existencia de estos tres requisitos es considerada esencial para confirmar la existencia de un régimen democrático.

El principio de libre determinación está recogido en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la celebración de elecciones libres es requisito *sine qua non* para que un gobierno aparezca como la *autoridad legítima* (en contraposición al gobierno que accede al mismo por el simple ejercicio de poder). La celebración de elecciones libres requiere *competencia electoral* y que se respete el derecho a la libertad de expresión, asociación política y participación de los ciudadanos en el poder público en igualdad de condiciones. Pero la combinación de elecciones libres y competencia electoral sin límite alguno puede desembocar en lo que se denomina la *paradoja democrática*, que tiene lugar cuando un partido político cuyo objetivo final es acabar con la democracia (porque pretende imponer un régimen autoritario o porque sus principios ideológicos contradicen los principios básicos de una democracia) gana las elecciones libres de un Estado determinado. Para evitar que ocurra esta *paradoja democrática* en países en los que sus gobernantes, por ejemplo, pretendieran imponer una interpretación extrema de la *sharia* incompatible con principios democráticos, la Corte Europea de Derechos Humanos, en sentencias de 1998 y de 2003, ha formulado los límites que exponemos a continuación.

³² THOMAS, F., «The Emerging Right to Democratic Governance», *American Journal of International Law*, 1992.

³³ MARKS, S., *The riddle of all Constitutions. International Law, Democracy and the Critique of Ideology*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, 2000. p. 44.

2. Pluralismo político: el caso de Turquía

En la sentencia de 30 de enero de 1998 del *Partido Comunista Unido de Turquía y otros vs Turquía*³⁴, la Corte Europea resaltó la importancia de la función de los partidos políticos en una democracia hasta indicar que cualquier medida tomada en contra de los partidos políticos afectaría a la libertad de asociación y por ello a la democracia en el Estado en cuestión; aunque ello no implicaba, como sostuvo la Corte, que los partidos políticos no estén sujetos a ciertas limitaciones. Así, en la sentencia de 13 de febrero de 2003 de *Refah Partisi (The Welfare Party) y otros vs. Turquía*, la Corte estimaba que un partido político podrá modificar el ordenamiento jurídico o la estructura constitucional de un régimen democrático en tanto en cuanto utilice medios o instrumentos previamente aceptados por dicho orden y proponga modificaciones compatibles con los principios fundamentales de una democracia.

Por ello, si la imposición de la ley islámica implicara quebrar principios fundamentales de la democracia –la vigencia del Estado de Derecho (*rule of law*), el secularismo del Estado o la libertad e igualdad de todos los ciudadanos (falta de preferencias del mismo a favor de ningún grupo de ciudadanos por cuestión de raza, color o religión)– no podría considerarse compatible con los principios de una democracia que un partido político se refugie en el principio del *pluralismo político* para con ello acabar con los principios fundamentales de dicha democracia. La cuestión que subyace en esta discusión es la compatibilidad o incompatibilidad de la ley islámica con los principios fundamentales de la democracia y los derechos humanos. Existen múltiples interpretaciones respecto a la convivencia entre Islam y derechos humanos y entre ley islámica y democracia (según F. HALLIDAY³⁵ son: *asimilación, apropiación, particularismo, confrontación e incompatibilidad*), pero las resumimos *grosso modo* en dos tesis contradictorias: la mantenida por autores como B. LEWIS³⁶ que sostienen que la convivencia entre ley islámica y democracia es una cuestión de difícil solución porque la ley islámica regula todos los aspectos de la vida humana (civiles, mercantiles, penales, etc.) y uno de los principios fundamentales de la democracia, la separación entre Estado y religión, es un principio fundamentalmente cristiano sin arraigo en países musulmanes, y la mantenida por profesores u *orientalistas* como V. NASR³⁷ para quienes la democracia no sólo es compatible con el Islam, sino que se puede considerar, de hecho, una parte integral del mismo –aunque sobre la base de que una democracia en un país islámico requiere mayor dosis de pragmatismo que de ideología. Aunque el debate siga abierto y dependa de la evolución política a lo largo de los próximos años, hoy día existen partidos políticos islámicos –como el Partido de la Justicia y el Desarrollo de Marruecos,

³⁴ <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1998/1.html>

³⁵ HALLIDAY, F., *Islam and the Myth of Confrontation*, I.B. Tauris, Londres, Reino Unido, 2003.

³⁶ LEWIS, B., *What went wrong? The Clash between Islam and Modernity in the Middle East*, Perennial, HaperCollins, Nueva York, USA, 2002.

³⁷ NASR, V. «The rise of Muslim Democracy», *Journal of Democracy*, abril de 2005.

los Hermanos Musulmanes de Egipto y el Frente de Acción Islámica de Jordania— que han declarado su apoyo a la democracia multipartidista.

A este debate contribuye la ambigüedad del concepto de *ley islámica*, que no se compone de un código de leyes fijo sino de numerosas y variadas interpretaciones y escuelas de pensamiento, el hecho de que la *sharia* no sea considerada la única fuente del Derecho en Estados árabes, y que los sistemas legales árabes tomen prestados de fuentes no-musulmanas buena parte de sus leyes y estructuren sus tribunales conforme a modelos de Derecho civil europeo. Un caso reciente de compatibilidad entre ley islámica y democracia es el de Iraq y del texto constitucional aprobado el 15 de octubre de 2005. El artículo 2 del texto constitucional iraquí³⁸ establece que el Islam es *la religión oficial del Estado* y su *principal fuente de legislación*, y que ninguna ley podrá contradecir (i) los principios de las disposiciones islámicas, (ii) los principios de la democracia, o (iii) los principios establecidos en el mismo texto constitucional. Como muestra este artículo, en teoría es posible la existencia de leyes que respeten de forma simultánea principios islámicos y principios democráticos, aunque dependa de la interpretación que de dichos principios realicen el Parlamento y el Tribunal Supremo iraquí.

Sobre el *pluralismo político* en países musulmanes conviene resaltar un último aspecto: la relevancia adquirida por partidos islamistas en los últimos años, partidos que han logrado participar en procesos electorales en Egipto (los *Hermanos Musulmanes*), Kuwait y Jordania, y accedido al poder —al menos parcialmente— en Palestina y Líbano. Estos partidos reúnen en un mismo discurso la doctrina religiosa con la ideología política, el retorno a la «*pureza del Islam*» o a las «*raíces del Islam*» con la tolerancia política o la libertad económica, y son o pretenden ser, al mismo tiempo, partidos políticos e instituciones religiosas que defienden que no se debe separar la política de la religión. Si las tesis optimistas estiman que la opinión pública y la democracia *moderarán* las exigencias religiosas de los partidos islamistas, los más escépticos consideran un motivo de preocupación el hecho de que desde 2001 los partidos islamistas hayan ganado terreno en países como Marruecos, Argelia, Egipto y Kuwait, y que, tras las recientes elecciones de 2005 y enero de 2006, partidos políticos como los Hermanos Musulmanes de Egipto y Hamas hayan realizado declaraciones intransigentes hacia Israel y hacia la adopción de nuevas medidas aperturistas³⁹.

3. El gobierno democrático

Los requisitos necesarios para la formación de un Estado son el *territorio*, la *población* y el *gobierno*. De estos, el concepto de *gobierno* conecta con la tesis de la *norma democrática*.

³⁸ El artículo 2 de la traducción al inglés del texto constitucional iraquí (<http://www.iraqigovernment.org/Content/Biography/English/constitution-eng.htm>).

³⁹ YOUNGS, R., *Democracia y seguridad en Oriente Medio*, marzo de 2006. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

ca y con el debate sobre la existencia de una obligación en Derecho internacional que exige que los gobiernos se constituyan democráticamente en atención a la soberanía popular. Para profesores como T. FRANCK, J. CRAWFORD y C. CERNA la evolución política desde el fin de la Guerra Fría ha supuesto que hoy día sólo los gobiernos constituidos democráticamente, en representación de la soberanía popular, sean considerados gobiernos *legales* y *legítimos* bajo el Derecho internacional. Para otros como S. WHEATLEY, éste principio existe únicamente en Europa⁴⁰. De una u otra forma, en los primeros años del siglo XXI continúa la expansión de los valores democráticos hacia regiones de tradiciones no-democráticas, y aunque aún resulta difícil admitir que la instauración de *gobiernos democráticos* es ya una obligación del Derecho internacional, sí existe una creciente obligación para los líderes gubernamentales de al menos aparentar cierto grado de legitimidad soberana. Sólo así cabe explicar el avance del *índice de libertad* global publicado por el *Freedom House Survey* (2005)⁴¹ como consecuencia de la convocatoria de elecciones en países de tradiciones autocráticas que, como Egipto, admiten por primera vez celebrar plebiscitos populares o la participación de partidos políticos tradicionalmente prohibidos como los Hermanos Musulmanes.

Pero, si como argumenta S. WHEATLEY, para que exista una obligación de *gobierno democrático* bajo Derecho internacional es necesario que ésta hubiera sido adoptada universalmente por la práctica estatal, es pronto para admitir la formación de esta norma al menos en Derecho internacional general. La relatividad de la norma democrática se ha puesto de manifiesto con la evolución de países en los que, como Venezuela, los índices democráticos han empeorado en los últimos años, o con el reconocimiento por la sociedad internacional y por Naciones Unidas de países como China y Rusia que, aún siendo gobiernos no democráticos o sólo parcialmente democráticos, tienen asiento permanente en el Consejo de Seguridad y están plenamente reconocidos en el orden internacional. A la misma conclusión llegamos si tenemos en cuenta que al menos un tercio de los Estados (75 Estados sobre 192 según índices publicados por el gobierno de Estados Unidos) se consideran Estados no-democráticos⁴², o que sólo se consideran Libres, según el *Freedom House Survey*, el 48 por ciento de los Estados. La evolución durante los últimos años de los procesos democráticos y la mejora de los índices de libertad política y social (pluralismo político y libertad electoral) no son suficientes para defender la instauración de una obligación reconocida internacionalmente y aplicable a todos los Estados de instaurar gobiernos

⁴⁰ WHEATLEY, S., «Democracy in International Law: A European Perspective», *International and Comparative Law Quarterly*. A estos efectos S. WHEATLEY considera como «Europa» no sólo los miembros de la Unión Europea sino también miembros de instituciones como el Consejo de Europa, que incluye 44 Estados miembros, o la OSCE, que incluye 56 Estados miembros (<http://www.osce.org/about/13131.html>).

⁴¹ El *Freedom House Survey* realiza una evaluación de las libertades políticas y civiles. Publicado en *Journal of Democracy*, vol. 17, n. 1, enero 2006. Vid. también www.freedomhouse.org. Este índice varía del 1 al 7 (1 representando el más libre y 7 el menos libre), considerándose del 1 a 2.5 *Libre*, del 3 al 5 *Parcialmente Libres*, y del 5.5 al 7 *No Libres*.

⁴² A estos efectos ver: <http://www.state.gov/g/drl/democ/>, que considera que desde 1974 se ha pasado de 30 Estados democráticos a 117 hoy (sobre 192 Estados miembros en la ONU).

democráticos, aunque sí podemos argumentar que hoy día los gobiernos no pueden actuar completamente al margen de su respectiva voluntad popular, que, si sigue evolucionando el derecho a la libre determinación de los pueblos y al pluralismo político, existe una clara tendencia hacia la constitución de Estados democráticos.

4. La relatividad de la norma democrática; El doble rasero del Consejo de Seguridad

La actuación del Consejo de Seguridad en defensa de la democracia refleja la relatividad de la *norma democrática universal* y la preeminencia de intereses políticos sobre cuestiones jurídicas. A pesar de su compromiso con la democracia, las circunstancias e intereses en juego han llevado al Consejo a variar de forma arbitraria su manera de enfrentarse a la necesidad de defender o proteger la *norma democrática*: en algunos casos el Consejo ha endosado las situaciones fácticas para ayudar en la construcción de instituciones democráticas y elaboración de un Estado de Derecho (sin analizar la acción unilateral e ilegal previa de la que emana la situación; son los casos de Kosovo, Afganistán e Irak), en otros ha cooperado en la celebración de procesos electorales (Camboya, República Democrática del Congo, etc.), ha utilizado la excusa de la *defensa democrática* para intervenir (el caso de Haití) o simplemente no ha intervenido o lo ha hecho de forma tardía. Los casos de Haití y del Líbano y Palestina ejemplifican el doble rasero del Consejo y uso arbitrario de la *norma democrática* en función de los intereses en juego.

En Haití, el Consejo actuó en 1994 y en 2004 tras sendos golpes de estado contra el gobierno vigente en cada momento. Aunque en ambos casos se afirmara que el objetivo pretendido consistía en restablecer la democracia, la motivación real era impedir un desplazamiento masivo de haitianos a otros países de la región, impedir una tragedia humanitaria. En cualquier caso, tanto en 1994 como en 2004 el Consejo no dudó en calificar la situación en Haití como una amenaza para la paz y seguridad en la región. La intervención de 2004 fue particularmente criticada ya que justificó su intervención en la defensa de *una democracia* que sólo existía en apariencia (se habían manipulado las elecciones, existía un alto grado de corrupción y el gobierno de Aristide era ciertamente arbitrario y despótico, etc.), una democracia que se conocía era falsa y ante la que el Consejo no había actuado durante años.

Este caso puso de manifiesto que el Consejo, cuando existe suficiente presión política y el objetivo parece relativamente *fácil*, se parapeta tras la *defensa democrática* para intervenir allí donde le conviene sin preocuparle la calificación jurídica del hecho en cuestión (el éxodo de haitianos) o el hecho de que la *protección de la democracia* no sea, en realidad, más que la excusa para intervenir. Y si un órgano político no justifica adecuadamente las razones que le han llevado a tomar una decisión determinada, una decisión que no encaja con

la normativa, los principios y la práctica existente en su momento, la decisión es arbitraria y «no merecedora de legitimidad política democrática o status legal»⁴³.

Como contrapeso al caso de Haití, los casos del Líbano y Palestina (con gobiernos considerados electos *democráticamente*) muestran que cuando los intereses políticos en juego son altos, el Consejo es débil aún en defensa de la democracia. Es bien sabido que la pacificación y estabilización de Oriente Medio es un objetivo principal del Consejo de Seguridad, pero en la reciente crisis del Líbano y ante la situación de Hamas en Palestina (además de los problemas de Irán) el Consejo ha actuado tardía y débilmente.

En el caso del Líbano, en 2004 el Consejo aprobó la resolución 1559 llamando a respetar «la soberanía, la integridad territorial, la unidad y la independencia política del Líbano bajo la autoridad única y exclusiva del Gobierno del Líbano»⁴⁴, exigiendo que las fuerzas extranjeras se retirasen del Líbano y se desarmaran las milicias libanesas. En resoluciones sucesivas 1655, 1680 y 1697 de 2006, el Consejo reiteró su preocupación sobre el incumplimiento de las exigencias de las resoluciones anteriores, entre otros el desarme de las milicias, y por las hostilidades iniciadas por «Hizbollah el 21 de noviembre de 2005 y las desencadenadas por el lanzamiento de cohetes contra Israel desde el Líbano el 27 de diciembre de 2005, [...]»⁴⁵. No obstante, tras la intensificación del conflicto a partir del 12 de julio de 2006 el Consejo tardó un mes –hasta el 11 de agosto– para adoptar la resolución 1701 y lograr el cese de las hostilidades. Aparte de la negligencia del Consejo ante el empeoramiento de la situación humanitaria, el Consejo no supo responder rápidamente ante la situación creada por Hizbollah y la incapacidad del gobierno libanés para controlar la región, y ello aunque el Consejo y la Asamblea consideraran al gobierno libanés un gobierno *electo democráticamente* y le hubieran reiterado su apoyo y asistencia. Ante Hizbollah y la incapacidad del gobierno libanés a hacer frente a esta milicia armada, el Consejo tardó un mes en adoptar una decisión necesaria por las condiciones humanitarias de la región y, también, por la defensa de la democracia en el Líbano.

La actitud del Consejo en defensa de la *norma democrática* en el Líbano –que era uno de los países en que más había avanzado la democracia durante el 2005– muestra el doble rasero del Consejo. Aunque por un lado insista en la necesidad de desarmar Hizbollah, por otro tarda un mes en adoptar una resolución clave para resolver la situación humanitaria en la región y para mostrar con clarividencia y determinación su apoyo a un gobierno democrático necesitado de ayuda y de compromiso del Consejo. Parece que cuando los intereses políticos son altos, la democracia puede esperar.

En el caso de Palestina tampoco cabe duda del compromiso del Consejo para buscar una solución amplia y justa para el pueblo palestino, a pesar de las complicaciones añadidas por las repercusiones negativas de la situación con el Líbano, la debilidad de la democracia

⁴³ WHEATLEY, S., op. cit. (nota 40), p. 547.

⁴⁴ Resolución 1559 del Consejo, de 2 de septiembre de 2004.

⁴⁵ Resolución 1655 del Consejo de Seguridad, de 31 de enero de 2006.

libanesa y la victoria de Hamas en las elecciones palestinas de 25 de enero de 2006. No obstante, tras aquellas elecciones el Consejo felicitó al pueblo palestino considerándolas unas elecciones *libres, justas y seguras* para poco después comenzar a reiterar su preocupación sobre la victoria de Hamas. Si el 30 de marzo, a través del Cuarteto (ONU, UE, Rusia y EEUU), manifestaba su preocupación por la negativa del nuevo gobierno palestino a respetar los principios de no violencia, reconocimiento del Estado de Israel y aceptación de los acuerdos y obligaciones adquiridas previamente, incluyendo la Hoja de Ruta, el 22 de agosto de 2006 los miembros del Consejo resaltaban, de forma generalizada (excepto Palestina) que era necesario y urgente que Hamas finalmente aceptara los principios del proceso de paz.

Pero el Consejo nunca ha adoptado una resolución sobre Israel y Palestina invocando el Capítulo VII; por delante del compromiso con la democracia palestina está la salvaguarda de los intereses políticos de los Estados miembros (entre otras razones se conocía que Al Fatah era un partido gobernante corrupto que no hacía llegar bien la ayuda económica al pueblo palestino), tarda en exceso en decidir sobre el conflicto libanés, y no tiene claro la estrategia para hacer frente a Hizbollah y Hamas como partidos políticos y por ello defender la *norma democrática* en Oriente Medio. Con ello se deteriora la legitimidad de sus acciones y de la *norma democrática*, que muestra estar regida por los intereses políticos de los miembros del Consejo.

V. LA NORMA DEMOCRÁTICA EUROPEA Y SU PROYECCIÓN EXTERIOR

1. La norma democrática en la Unión Europea y en su política exterior

El precursor en Europa de la democracia como elemento característico de su composición y como razón principal de su existencia es el Consejo de Europa constituido en 1949 con el objetivo de defender los derechos humanos, la democracia, asegurar la preeminencia del Estado de Derecho y favorecer la concienciación del concepto de identidad europea basada en los valores comunes más allá de las diferencias culturales. Posteriormente se instauraron otras instituciones o mecanismos en protección y promoción de la democracia, y fue con los Tratados de Maastricht y Amsterdam cuando se produjo la unión definitiva de democracia y derechos humanos en la Unión. El Tratado de Amsterdam reconocía en su artículo 6 que la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho eran los principios básicos sobre los que se sustentaba la Unión Europea y que eran comunes a sus Estados miembros. Con este artículo 6, sostiene C. Escobar, se «*sitúa a la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en la posición de fundamentos políticos (bases ideológicas, si se quiere)*

del sistema y, por tanto, les atribuye la categoría de criterios de legitimación política y, en su caso, de parámetros de legalidad de las actuaciones de la Unión»⁴⁶.

De esta forma la democracia y el Estado de Derecho se convirtieron en elementos fundamentales de la Unión, en condición necesaria para la adhesión de nuevos Estados miembros y en fundamento de sus relaciones exteriores; se estableció, así, la *norma democrática* en Europa. Por su parte, la política exterior de la Unión Europea no siempre es coherente y homogénea, pero entre sus objetivos principales se encuentra la defensa de los valores comunes (valores democráticos) y el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (artículo 11 Tratado de la Unión Europea, TUE).

A continuación se estudia el impacto de la *norma democrática* y de los *derechos humanos* en Europa en dos niveles: la norma democrática y el respeto a los derechos humanos como criterio de legitimación interior de la Unión y condición para la adhesión de nuevos Estados, y como criterio de legitimación de la Unión hacia terceros Estados. En ambos niveles la *norma democrática* constituye un pilar esencial, pero su eficacia varía según el Estado al que se dirige la medida en cuestión. De esta forma, frente a Estados no candidatos su influencia depende de criterios más políticos que jurídicos y en procesos de convergencia de terceros Estados (candidatos o no) con las normas y valores propios de la Unión (*europaización* o *democratización*) varía en función de la aplicación de dos categorías o modelos: el modelo condicional y el modelo de socialización.

Bajo el modelo *condicional*, la Unión ofrece ventajas e incentivos que van desde el ofrecimiento de beneficios arancelarios hasta la posible adhesión a la Unión en función del cumplimiento de ciertas condiciones económicas y políticas. En cambio en el modelo de *socialización* la influencia de la Unión se basa en la proximidad y fortaleza de su estructura democrática y jurídica, en la Unión entendida como un modelo a seguir y no como una exigencia a cumplir. En cualquier caso la política de promoción democrática de la Unión frente a Estados candidatos («*Política de Adhesión*»), frente a países de los Balcanes («*Proceso de Estabilización y Asociación*»– SAP) y frente a países vecinos («*Política de Vecindad*») parten de la norma democrática como fundamento pero varían en intensidad, como vemos a continuación.

2. Adhesión, Estabilización y Vecindad

En lo referente a la Política de Adhesión, la Unión sigue el modelo *condicional*. De esta forma el artículo 49 del Tratado de Amsterdam establece que cualquier estado europeo que «*respete los principios enunciados en el artículo 6.1 del TUE*» podrá solicitar el ingre-

⁴⁶ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., «Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos», *Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, p. 26.

so en la Unión, siendo éstos principios la libertad, democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Los criterios para la adhesión son los descritos en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 (conocidos como *criterios de Copenhague*), donde se concluyó que para que los países de Europa central y del Este se adhirieran a la Unión sería necesario que éstos alcanzaran suficiente estabilidad de instituciones para garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión⁴⁷. Como indicó la Comisión en 2001, el «*cumplimiento de los criterios políticos previstos en el Consejo de Copenhague es una condición indispensable para iniciar las negociaciones de adhesión*»⁴⁸.

En la política de estabilización y asociación, así como en el reconocimiento de los Estados derivados de la URSS y del desmembramiento de Yugoslavia, la configuración de un *gobierno democrático* también es condición necesaria. A estos efectos, tras la Declaración de los Doce sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética (Reunión Ministerial Extraordinaria, CPE, Bruselas, 16 de diciembre de 1991) se consideraron como condiciones necesarias para el reconocimiento de un Estado por la Comunidad (i) el respeto de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas y de los compromisos suscritos en el Acta Final de Helsinki y en la Carta de París, en particular en lo que se refiere al Estado de Derecho, la Democracia y los Derechos Humanos; (ii) la garantía de los derechos de los grupos étnicos y nacionales, así como de las minorías, de conformidad con los compromisos suscritos en el marco de la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa); (iii) el respeto de la inviolabilidad de los límites territoriales que sólo pueden ser modificados por medios pacíficos y de común acuerdo; (iv) la reanudación de todos los compromisos pertinentes relativos al desarme y a la no proliferación nuclear, así como a la seguridad y a la estabilidad regional; y, por último, (v) el compromiso de solucionar mediante acuerdo, en particular, recurriendo, en su caso, al arbitraje, todas las cuestiones relativas a la sucesión de Estados y a las controversias regionales⁴⁹. En cambio, en lo que respecta a países con lejanas aspiraciones de adhesión a la Unión (tales como Ucrania, Georgia, etc.), la política de la Unión

⁴⁷ Consejo Europeo de Copenhague. 21 y 22 de junio de 1993. Boletín CE, n. 6 1993. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/72925.pdf#search=%22Consejo%20Europeo%20de%20Copenhague%20de%201993%20%22

⁴⁸ Comunicación de la Comisión de 8 de mayo de 2001. COM (2001) 252 final. Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países.

⁴⁹ El caso de Yugoslavia implicó una declaración adicional de 16 de diciembre de 1991 invitando a todas las repúblicas yugoslavas a manifestar antes del 23 de diciembre de 1991 si querían ser reconocidas como Estados independientes, si cumplían los compromisos exigidos en la anterior declaración y si se comprometían a «*adoptar garantías institucionales y políticas que aseguren que no tienen pretensiones territoriales en relación con un Estado vecino que sea miembro de la Comunidad, y a no realizar actividades hostiles de propaganda contra un país vecino miembro de la Comunidad, incluido el empleo de una denominación que implique reivindicaciones territoriales*» (Declaración de los 12).

Europea no ha seguido el modelo *condicional* y no ha jugado un papel de liderazgo en las revoluciones acaecidas en los últimos años. Si acaso la Unión ha recibido con agrado los resultados de estas revoluciones pero adoptando una posición secundaria y con cautela hacia los intereses de Rusia.

Por último, respecto a la Política de Vecindad de la Unión estudiamos el uso de la denominada cláusula democrática en los tratados celebrados por la Unión con terceros países, las medidas adoptadas por la Unión para fomentar la democratización de Palestina y la *paradoja democrática* resultante de las elecciones palestinas de enero de 2006.

A. *La cláusula democrática*

Entre las medidas e instrumentos posibles para la exteriorización de la *norma democrática*, la Unión recurre de forma frecuente a la denominada *cláusula democrática y de derechos fundamentales*, cláusula por la que se incorpora el concepto de *norma democrática* a los tratados que suscribe la Unión con terceros países. Esta cláusula se empezó a utilizar en la década de los 80, y años más tarde adquirió mayor relevancia hasta llegar a identificar *democracia y derechos humanos* como elementos esenciales del tratado en cuestión. Esta cláusula ha surtido gran efecto en las relaciones de la Unión con países en vías de desarrollo más necesitados de la ayuda y cooperación de la Unión, llegando la Unión a suspender la cooperación con países de África, el Caribe y Pacífico por incumplimiento de estas condiciones *democráticas*, aunque el sistema de la Unión para defender los derechos fundamentales en su proyección exterior aún adolece de serias deficiencias.

B. *Las elecciones palestinas de 2006*

El resultado de las elecciones palestinas de enero de 2006 supuso un nuevo reto para la consideración de la *norma democrática* como pilar fundamental en la práctica (a diferencia de la retórica) de las relaciones exteriores de la Unión. La UE está comprometida con la mejora de la situación económica y humanitaria de los palestinos y con la instauración de instituciones democráticas, independientes y viables en el estado Palestino, pero su acción exterior hacia Palestina en los últimos quince años ha variado ostensiblemente y no siempre ha sido efectiva: durante los años 90 consideraba que no era posible derrotar a Hamas por la fuerza y que se le debía incluir en el proceso político palestino; en 2003 se decidió incluir a Hamas en la lista de organizaciones terroristas de la UE; en 2004 se incluyó al Gobierno Palestino en la primera ronda de países para la Política de Vecindad; en 2005 la Comisión Europea emitió un comunicado sobre la cooperación UE - Palestina y la creación del Estado palestino («*two-state solution*»); y en 2006, a raíz de las elecciones del 25 de enero en las

que Hamas consiguió 74 de los 132 asientos del parlamento palestino, se ha suspendido la ayuda económica al gobierno palestino (pero no la ayuda a los ciudadanos palestinos).

En 2005 la UE pudo aprobar una estrategia global político-económica para la constitución de un estado palestino plurianual, pero la inesperada victoria de Hamas en las elecciones de enero del 2006 conllevó nuevos cambios e incertidumbres en la política exterior europea hacia Palestina, en el proceso de transición democrática, en la prestación de asistencia financiera y en la efectiva traslación a Palestina de la *norma democrática*. La incierta situación ha sido la consecuencia de, entre otras razones, la sorpresa con la que se recibió el resultado electoral y el desagrado de la UE ante la victoria en las urnas de Hamas, como admitió la comisaria europea para las relaciones exteriores y Política de Vecindad en el Parlamento Europeo el 26 de abril de 2006⁵⁰.

De esta forma, la Unión se enfrenta ante la ironía de haber apoyado y ayudado la celebración de unas elecciones que han sido reconocidas por la Misión de Observación Electoral de la UE enviada a Palestina como *limpias y administrativamente ordenadas* (como un modelo electoral para toda la región arábiga y como muestra del claro compromiso de la población Palestina con la democracia⁵¹) pero cuyos resultados suponen una dificultad añadida al ya de por sí complicado proceso democrático palestino; ha ocurrido así una nueva *paradoja democrática*⁵².

VI. CONCLUSIONES

La *normatividad y especificidad* componen dos elementos fundamentales en la formación del Derecho internacional. La interacción de estos dos elementos junto con la de poder y Derecho en el orden internacional tiene su reflejo en la emergente *norma democrática* y en el uso arbitrario que de la misma realizan el Consejo de Seguridad y la Unión Europea en su política exterior. Las recientes crisis del Líbano o Palestina han puesto de manifiesto que las actuaciones *en defensa de la democracia* se rigen por principios más políticos que jurídicos y que aún no existe una línea de actuación coherente conforme a la norma democrática. Por ello debemos admitir que la norma democrática aún se encuentra en proceso de formación, a la espera de que los criterios jurídicos prevalezcan por delante de los políticos.

⁵⁰ Discurso de la comisaria Benita Ferrero-Waldner ante el Parlamento Europeo, que se encuentra en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/260&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁵¹ Se puede encontrar en: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observwestbank/legislative/press_release_260106.pdf

⁵² Hamas es considerado un grupo terrorista en la UE y tras las elecciones manifestó que no cumpliría las exigencias solicitadas por la UE, esto es, reconocer el derecho de Israel a existir, renunciar a la violencia, desmantelar su milicia y cumplir con las obligaciones y compromisos asumidos desde los acuerdos de Oslo de 1993.