

# EL ESTADO DE DERECHO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y EL IMPERIO DE LA LEY EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES: TENDENCIAS, RETOS Y DESAFÍOS

## *THE RULE OF LAW AT INTERNATIONAL LEVEL AND THE INTERNATIONAL RULE OF LAW: TRENDS AND CHALLENGES*

César A. Villegas Delgado\*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS ESFUERZOS POR PROMOVER UN ORDEN INTERNACIONAL BASADO EN EL DERECHO. III. LA PROMOCIÓN DE UN MODELO INTERNO DE ESTADO DE DERECHO DESDE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN. IV. LA PROPUESTA DE UN MODELO EMINENTEMENTE INTERNACIONAL INSPIRADO EN EL ESTADO DE DERECHO. V. FORMULACIONES TEÓRICAS QUE EXPRESAN LA SUMISIÓN DEL PODER AL DERECHO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL. VI. NUESTRA PROPUESTA. VII. RETOS Y DESAFÍOS PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL. VIII. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Los intentos por promover un orden internacional basado en el Derecho recurriendo a los postulados del Estado de Derecho –interno– no resultan novedosos en lo absoluto. No obstante lo anterior, lo cierto es que no sería sino hasta escasos años cuando la doctrina iusinternacionalista –sobre todo, anglo-americana– comenzaría a reivindicar el *International Rule of Law* como construcción teórica que, desde una perspectiva eminentemente formal, propugnaría el imperio de la ley en las relaciones internacionales, convirtiéndose la utilización de dicho término, por otro lado, en una cuestión recurrente tanto en la práctica de los Estados como en la labor de algunas organizaciones internacionales, universales y regionales. En España, salvo excepciones puntuales, la doctrina especializada ha obviado el análisis de las potenciales manifestaciones del Estado de Derecho como instrumento para enunciar el imperio de la ley en las relaciones internacionales. En virtud de lo anterior, y con el propósito fundamental de contribuir al debate que parece haber comenzado a generarse dentro de la doctrina de nuestro país en torno a esta cuestión de capital importancia, proponemos analizar la génesis y el desarrollo que la promoción del Estado de Derecho ha experimentado en el ámbito internacional. Para tal finalidad, y en virtud de los límites materiales del presente trabajo, tomaremos como referencia la práctica tanto de la Asamblea como de la Secretaría General de las Naciones Unidas en la materia. Práctica que va de la promoción de un modelo interno de Estado de Derecho a la postulación de un modelo eminentemente internacional inspirado en tal principio. En todo caso, debemos señalar que

---

Fecha de recepción del original: 25 de febrero de 2017. Fecha de aceptación de la versión final: 17 de mayo de 2017.

\* Profesor Contratado Doctor Interino de Derecho Internacional Público. Universidad de Sevilla. Correo electrónico: [cvillegas@us.es](mailto:cvillegas@us.es)

actualmente sigue sin existir consenso en torno al alcance y contenido exacto de la vertiente internacional de tal principio. En su lugar, hemos podido constatar la convicción de la inmensa mayoría de Estados respecto a su importancia fundamental para promover un orden internacional basado en el Derecho.

*ABSTRACT: The idea of the public power submission to the law has gone beyond the State borders and, progressively, made its way at international level by means of a principle called by Anglo-American doctrine the “International Rule of Law”. For some authors, the root cause for the application of the Rule of Law to interstate relationships, within international society, could date back to the XVIII Century. However, it was until a few years ago that the Rule of Law analysis, from a strictly international point of view, started to take off and become a recurrent topic for the doctrine and the practice of the States and International Organizations. In Spain, unfortunately the study of the potential manifestations of the Rule of Law in international affairs has been scarcely addressed. Regarding the latter, and with the aim of contributing to the debate that seems to be generating within the doctrine of our country on this question, we are going to analyze the genesis and development that the promotion of the Rule of Law has experienced at international level. For this purpose, we will take as reference the practice of the General Assembly of UN related to this matter. In this light, we shall study the evolution and gradual concretion that the Rule of Law has experienced in the heart of the UN which went from the internationalization of a national model of Rule of Law to the postulation of an international model itself..*

**PALABRAS CLAVE:** Organización de las Naciones Unidas, Orden Internacional, Estado de Derecho, Estado de Derecho Internacional.

**KEYWORDS:** *United Nations, International legal order, Rule of Law, International Rule of Law.*

## I. INTRODUCCIÓN

Aunque si bien es cierto que, como afirma André NOLLKAEMPER –ex presidente de la *European Society of International Law*–, la búsqueda por aplicar la noción del Estado de Derecho más allá de las fronteras estatales es tan antigua como la existencia misma del Derecho internacional, podemos identificar en la práctica internacional contemporánea motivos suficientes para sostener que dicha búsqueda seguirá fortaleciéndose en las décadas siguientes por la sencilla razón de que, como asegura dicho autor, las relaciones internacionales –entendidas de forma genérica como el entramado de transacciones y relaciones que se establecen entre los distintos sujetos y actores en el ámbito internacional– son demasiado importantes, y afectan a la vida diaria de tantas personas, como para dejar su regulación exclusivamente en manos de los caprichos arbitrarios e incontrolados de la política<sup>1</sup>.

Para algunos autores, entre los que podríamos destacar a Martti KOSKENNIEMI, los antecedentes de la aplicación del principio del Estado de Derecho o del *Rule of Law*<sup>2</sup> a

---

<sup>1</sup> NOALLKAEMPER, A., “The Bifurcation of International Law: Two Futures for the International Rule of Law”, *ACIL Research Paper*, nº 4, 2011, p. 1.

<sup>2</sup> A pesar de que el Estado de Derecho suele ser considerado, en términos generales, como la traducción al castellano del término anglosajón *Rule of Law*, lo cierto es que entre ambas instituciones jurídicas existen

las relaciones interestatales, en el seno de la sociedad internacional, podría remontarse incluso hasta mediados del siglo XVIII pues, como manifiesta dicho autor, desde que Emmerich de Vattel publicara en 1758 su obra titulada *Droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, los juristas que se han encargado de estudiar y analizar las distintas materias que conforman la disciplina internacional han contemplado la posibilidad de extender la aplicación de los principios liberales de la Ilustración y su corolario lógico, el Estado de Derecho, a la organización de la sociedad en el ámbito internacional, del mismo modo en que dichos principios resultan aplicables dentro del orden interno<sup>3</sup>.

Sin embargo, no sería sino hasta hace escasos años que el análisis de la sumisión del poder al derecho desde el prisma del Estado de Derecho en un contexto eminentemente internacional comenzaría a coger impulso, convirtiéndose así en un tema recurrente para la doctrina iusinternacionalista –sobre todo, entre los autores anglo-americanos–<sup>4</sup>.

En España, salvo honrosas excepciones, el estudio de las potenciales manifestaciones del Estado de Derecho en el ámbito internacional o el imperio de la ley en las relaciones internacionales, ha sido escasamente abordado. Entre dichas excepciones queremos destacar los trabajos de las profesoras Araceli MANGAS MARTÍN<sup>5</sup> y Paz Andrés SAENZ DE SANTA MARÍA<sup>6</sup>, quienes se preguntan hasta qué punto y en qué medida resultaría viable extrapolar esta noción al ámbito internacional para enfatizar la sumisión del poder de los distintos sujetos y actores de las relaciones internacionales al Derecho y a la legalidad internacionales.

En esta tesitura, y con el propósito fundamental de contribuir al debate que parece haber comenzado a generarse dentro de la doctrina iusinternacionalista española en torno a esta cuestión de vital importancia para consolidar un orden internacional basado en el Derecho, proponemos analizar, dentro del presente artículo, la génesis y el desarrollo que la promoción del Estado de Derecho ha experimentado en el ámbito internacional.

---

diferencias que es preciso distinguir con rigor. Para un análisis completo de dichas diferencias véase, entre otros, PEREIRA MENAUT, C., *Rule of Law o Estado de Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 43 y ss.

<sup>3</sup> Al respecto, véase KOSKENNIEMI, M., “The Politics of International Law”, *European Journal of International Law*, vol. 1, n° 4, 1990, p. 4.

<sup>4</sup> Dentro del apartado V de nuestro trabajo analizaremos aquellas formulaciones teóricas que, no exentas de polémica, se han venido elaborando en la doctrina para enunciar –sobre la base del Estado de Derecho y el *Rule of Law*– la sumisión del poder al Derecho en el ámbito internacional y, por tanto, el imperio de la ley en las relaciones internacionales.

<sup>5</sup> En este sentido, véase MANGAS MARTÍN, A., *Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el Ordenamiento Internacional*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2014, particularmente, pp. 152 y ss.

<sup>6</sup> ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P., “Recensión de Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el Ordenamiento Internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 67, n° 1, 2015, pp. 364-367. En el mismo sentido, véase “Estado de Derecho y Sociedad Internacional: hacia la mundialización del imperio de la Ley”, Cátedra La Caixa, febrero de 2017, puede consultarse en <http://agenda.obrasocial.lacaixa.es/es/-/estado-de-derecho-y-sociedad-internacional>, visitada el 18 de febrero de 2017.

Para tal finalidad, y por cuestiones metodológicas, centraremos nuestro análisis en la práctica que se ha venido generando en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, principalmente dentro de la Asamblea General. Dicha elección, lejos de ser arbitraria, responderá a una cuestión de fondo, pues el objeto del presente trabajo será el de conocer y analizar la práctica de la comunidad internacional de Estados –en su conjunto– en torno al imperio de la ley en las relaciones internacionales, en cuyo caso el estudio de la labor desplegada en la materia por el órgano plenario más representativo de la comunidad internacional resulta fundamental. Sin perjuicio de ello, a lo largo de nuestro trabajo invocaremos, de forma incidental, la práctica de algunos otros órganos principales de dicha organización, como será el caso tanto del Consejo de Seguridad como de la Secretaría General o, incluso, de algunas otras organizaciones internacionales como, por ejemplo, la Unión Europea o el Consejo de Europa.

Una vez puntualizado lo anterior, procederemos a analizar, en primer lugar, los esfuerzos que ha desplegado la Organización de las Naciones Unidas para fortalecer un orden internacional basado en el Derecho, tomando como referencia la promoción del Estado de Derecho –tanto en el plano interno como en el ámbito internacional– (apartado II). En este sentido, podremos identificar cómo, desde dicha organización, se ha venido promoviendo, por un lado, un modelo interno (específico) de Estado de Derecho en el ámbito internacional (apartado III) y, por otro lado, se ha venido postulando un modelo internacional inspirado en el Estado de Derecho (apartado IV), situaciones que serían sustancialmente distintas<sup>7</sup>. De igual forma, analizaremos algunas de las construcciones doctrinales que se han venido formulando en torno a la idea general de la sumisión del poder al Derecho y el imperio de la ley en las relaciones internacionales (apartado V), a fin de cuestionar hasta qué punto y en qué medida dichas formulaciones teóricas podrían ser aplicadas para enunciar, precisamente, la idea central subyacente al Estado de Derecho, es decir, el imperio de la ley –pero, esta vez, en el seno de una sociedad eminentemente descentralizada y escasamente estructurada, como es la sociedad internacional contemporánea–. Finalmente, y tomando como punto de partida la práctica de las Naciones Unidas relativa a la utilización y empleo de la vertiente internacional del Estado de Derecho<sup>8</sup>, procederemos a formular una propuesta teórica concreta para enunciar el imperio de la ley en las relaciones internacionales que, en nuestra opinión, sería la más coherente y consistente con la práctica de dicha organización en la materia (apartado VI).

Por último, analizaremos los retos y desafíos que debe afrontar la comunidad internacional de nuestros días para seguir avanzando en la promoción y consolidación

---

<sup>7</sup> Al respecto, véase VILLEGAS DELGADO, C., “La promoción del Estado de Derecho en el ámbito internacional: de la internacionalización de un modelo interno a la postulación de un modelo internacional en la práctica de la Organización de las Naciones Unidas”, *Estado de Derecho Internacional*, (BECERRA RAMÍREZ, M. Coord), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2012, pp. 15-31.

<sup>8</sup> En este sentido, debemos precisar que, cuando a lo largo de este artículo hablemos de la práctica internacional de la Organización de las Naciones Unidas, nos referiremos, en concreto, a la práctica relacionada con la utilización y empleo del término Estado de Derecho, particularmente, en su versión internacional. Dado que los esfuerzos por conceptualizar este principio en el seno de la Organización han sido liderados por la Asamblea General y el Secretario General, nuestro análisis se centrará principalmente, aunque no exclusivamente, en los documentos emanados de dichos órganos principales.

de un orden internacional basado en el Derecho, en el que la conducta de los distintos actores y sujetos se encuentre sometida al imperio de la ley (apartado VII).

## **II. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS ESFUERZOS POR PROMOVER UN ORDEN INTERNACIONAL BASADO EN EL DERECHO**

La preocupación por promover un orden internacional basado en el Derecho mediante el fortalecimiento del principio del Estado de Derecho, como reconocía el antiguo Secretario General de las Naciones Unidas Kofi ANNAN, en su informe titulado “el Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”<sup>9</sup>, ha ocupado un lugar preponderante en el quehacer de la Organización.

Al margen de que, como es sabido, la preocupación por el Derecho haya tenido en la Carta de las Naciones Unidas una relevancia menor de la que tuvo en el Pacto de la Sociedad de Naciones, lo cierto es que la idea inspiradora de que el poder de los Estados debía estar sometido al imperio de la ley, como medio para garantizar los propósitos de las Naciones Unidas, ocupó un lugar destacado dentro de la Organización<sup>10</sup>. Lo anterior podría inferirse de una lectura conjunta de los propósitos y principios enunciados en la Carta de San Francisco, en correlación con la Resolución 2625 (XXV) aprobada en 1970 por la Asamblea General, en el sentido de que los principios en esta última contenidos constituyen principios básicos de Derecho internacional que los Estados tienen la obligación de observar en su comportamiento internacional, desarrollando sus relaciones mutuas sobre la base de su estricto cumplimiento.

A pesar de que la Carta de San Francisco no recogiera de forma expresa mención alguna al principio del Estado de Derecho, como señala la profesora MANGAS MARTÍN<sup>11</sup>, es posible argumentar que, en la base de su elaboración, estuvo la idea inspiradora de que el poder de los Estados en el ámbito internacional debía estar sometido al Derecho<sup>12</sup>. Como ejemplo de lo anterior, podemos citar el párrafo tercero del Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas en el que se dispuso expresamente:

---

<sup>9</sup> Doc. S/2004/616, de 3 de agosto de 2004, parágrafo 6.

<sup>10</sup> Para el antiguo Secretario General, Dag Hammamarskjöld, mucho antes de las Naciones Unidas e incluso de la Sociedad de las Naciones, los gobiernos trabajaban por hacer imperar en la vida internacional normas de justicia, por medio de las cuales esperaban establecer una comunidad internacional basada en el Derecho. En este sentido, véase *Introducción a la Memoria Anual del Secretario General sobre la Labor de la Organización*, 1961, A/4800/Add.1, p.2.

<sup>11</sup> MANGAS MARTÍN, A., *Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el Ordenamiento Internacional*, *op. cit.*, p. 161.

<sup>12</sup> Aunque hay que reconocer que los redactores de la Carta de las Naciones Unidas no confiaban, como lo hicieron los autores del Pacto de la Sociedad de Naciones, en la virtud prodigiosa del Derecho como instrumento imprescindible para la construcción de la paz, de ahí que en el Pacto de la Sociedad de Naciones la noción civilizadora del Derecho se configurara como el eje vertebral del orden internacional, mientras que en la Carta de las Naciones Unidas el elemento central de dicho orden fuese el de la seguridad.

“Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos (...) a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del Derecho internacional (...) hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios”.

En efecto, los Estados miembros fundadores de la Organización, con la intención de asegurar determinadas condiciones de estabilidad indispensables para garantizar que las generaciones venideras no volviesen a padecer el flagelo de la guerra, apostaron por un orden internacional en el que, como línea de principio, estuviese absolutamente prohibido el uso de la fuerza como manifestación del poder de los Estados para la solución de controversias internacionales.

Una lectura conjunta de los propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas nos sugiere, como antes señalamos, que la concepción del orden internacional propuesta en ella estuvo inspirada de algún modo en la idea subyacente al Estado de Derecho, es decir, en la convicción de que el ejercicio del poder en el ámbito internacional debía estar sometido y limitado por un conjunto de normas y principios de naturaleza jurídica. La Carta de las Naciones Unidas puso de manifiesto, en este sentido, innegables dimensiones de cambio dentro del Derecho llamado a limitar el poder de los Estados. Tal es el caso de la proclamación de la dignidad de la persona y el respeto universal de los derechos humanos (Preámbulo y artículos 1.3, 12.1, 55 c), 56, 62.2, 68, 73 y 76 de la Carta); la afirmación de la igualdad y libre determinación de los pueblos (Preámbulo y los artículos 1 y 55); la internacionalización del régimen jurídico de todos los territorios coloniales, (Capítulos XI, XII y XIII de la Carta); la mayor relevancia del regionalismo internacional y el establecimiento de la Corte Internacional de Justicia como uno de los seis órganos principales de la Organización, aparte de la prohibición del uso de la fuerza<sup>13</sup>.

Actualmente, como ha reconocido en numerosas ocasiones Hans CORELL –antiguo Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas–, la promoción y consolidación del Estado de Derecho, no solo en el plano interno sino también en el marco de las relaciones internacionales, constituye, después del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el principal reto y desafío que debe afrontar la Organización de las Naciones Unidas en el presente siglo<sup>14</sup>.

Cabe señalar que dentro de la práctica de la Organización de las Naciones Unidas, como veremos en los dos siguientes apartados de nuestro trabajo, la lucha por promover el imperio de la ley en las relaciones internacionales –bajo el prisma del Estado de Derecho– ha girado en torno a dos situaciones concretas y distintas: por un

---

<sup>13</sup> En este sentido, véanse, entre otros, CARRILLO SALCEDO, J. A., “Permanencia y cambios en el Derecho internacional”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. III, 1999, p. 234. PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 14ª edición, Tecnos, Madrid, 2010, pp. 59-64. MUSKHAT, M., “Les Caractères Généraux du Droit International Contemporain”, *Revue Générale de Droit International Publique*, 1965, Tomo 69, pp. 39-75.

<sup>14</sup> En este sentido, véase CORELL, H., “A Challenge to the United Nations and the World: Developing the Rule of Law”, *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 18, nº 2, 2004, p. 391.

lado, se apostaría por la promoción de un modelo interno de Estado de Derecho en el ámbito internacional desde la estructura institucional de la Organización (apartado III), y, por otro lado, se postularía, ya en los albores del nuevo milenio, un modelo eminentemente internacional inspirado en tal principio (apartado IV), situación sustancialmente distinta a la anterior.

### **III. LA PROMOCIÓN DE UN MODELO INTERNO DE ESTADO DE DERECHO DESDE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN**

Dentro del ámbito de la “internacionalización de un modelo interno de Estado de Derecho” –es decir, la promoción de una versión interna de este principio en el ámbito internacional desde la estructura institucional de las Naciones Unidas<sup>15</sup>–, la preocupación expresa por el estudio de este principio surgió, de forma sucesiva, en dos de las grandes áreas de actuación de la Organización: primero, en el de la protección internacional de los derechos humanos y, posteriormente, en el relativo a la consolidación de la paz en aquellas sociedades que han padecido un conflicto armado<sup>16</sup>.

En ambos supuestos, nos encontraríamos ante la internacionalización del principio del Estado de Derecho, en el que el elemento de internacionalización no provendría de la adaptación de su contenido a la realidad socio-jurídica internacional, sino, simplemente, de su promoción a nivel internacional desde el marco institucional de la Organización de las Naciones Unidas. En otras palabras, lo que se estaría promoviendo en el seno de la Organización –en ambas áreas de actuación– sería no tanto un “Estado de Derecho internacional” sino, más bien, una versión interna de dicho principio a nivel internacional, algo bien distinto.

En el ámbito de la promoción y protección internacional de los derechos humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó, a través de la Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948, la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. En el párrafo tercero del Preámbulo de la Declaración se mencionaba, por vez primera en un documento emanado de las Naciones Unidas, que el Estado de Derecho constituía un elemento esencial para la protección de los derechos humanos. A pesar de esta alusión expresa, y del valor instrumental dado por la Asamblea General a este principio, dicho órgano no proporcionó una definición de Estado de Derecho. No obstante, en nuestra opinión, lo que si sería posible apreciar sería la connotación jurídica estatal

---

<sup>15</sup> Este término es también utilizado por André NOALLKAEMPER pero en un contexto distinto. Para este au

tor, el modelo “internacionalizado” de Estado de Derecho haría referencia a un modelo que integraría tanto la vertiente interna como la internacional de este principio en uno solo, modelo particularmente complejo con tensiones y contradicciones inherentes a su propia complejidad. En este sentido, véase NOALLKAEMPER, A., “The Bifurcation of International Law: Two Futures for the International Rule of Law”, *op. cit.*, pp. 3-4.

<sup>16</sup> VILLEGAS DELGADO, C., “La promoción del Estado de Derecho en el ámbito internacional: de la internacionalización de un modelo interno a la postulación de un modelo internacional en la práctica de la Organización de las Naciones Unidas”, *op. cit.*, p. 15.

interna que se atribuía a dicho principio. Es decir, bajo el punto de vista de la Organización de las Naciones Unidas resultaba esencial que, en el interior de los Estados, existiesen regímenes respetuosos del Estado de Derecho, como prerequisite, para garantizar la protección y el disfrute de los derechos humanos a escala global. Este criterio sería mantenido en la práctica posterior de la Organización de las Naciones Unidas gracias, sobre todo, a la labor de la extinta Comisión de Derechos Humanos<sup>17</sup>.

En efecto, durante la preparación de la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos adoptó la Resolución 1992/51, de 3 de marzo de 1992, en la que, firmemente convencida de que el Estado de Derecho era un factor esencial para la protección de los derechos humanos, realizó una lectura extensiva de los objetivos de la conferencia e identificó la ausencia de regímenes respetuosos con las exigencias del Estado de Derecho como uno de los obstáculos que imposibilitaba conseguir resultados positivos en la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano universal<sup>18</sup>.

Posteriormente, dentro de la “Declaración y el Programa de Acción de Viena”, se apostó por un orden internacional basado en los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, en particular los referentes a la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en condiciones de paz, democracia, justicia, igualdad, imperio de la ley, pluralismo, desarrollo y solidaridad<sup>19</sup>. Dentro de la mencionada declaración, se consideraba esencial la creación de condiciones en las que el disfrute y desarrollo de los derechos humanos pudieran ser una realidad.

Sin embargo, y partiendo de la base de la importancia que se atribuía al Estado de Derecho para proteger los derechos humanos, resultaba al menos curioso que no se proporcionase una definición de tal principio, más aún si tenemos en cuenta que, como afirmara posteriormente el Secretario General de las Naciones Unidas<sup>20</sup>, desde la redacción de la Declaración Universal, las actividades de promoción y protección de los derechos humanos llevadas a cabo en el seno de la Organización habían estado guiadas por este principio.

En todo caso, el programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica en materia de derechos humanos –guiado por las distintas resoluciones de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos– había venido desarrollando gradualmente su capacidad para prestar asistencia en todas aquellas áreas consideradas estratégicas y prioritarias para el fortalecimiento de los derechos humanos a la luz del Estado de Derecho. Dentro del programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica en

---

<sup>17</sup> *Ídem*, pp. 15-16.

<sup>18</sup> Al respecto, véase el párrafo tercero del Preámbulo de la Resolución 1992/51 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1992, titulada *Fortalecimiento del Estado de Derecho*.

<sup>19</sup> *Vid.* el párrafo noveno del Preámbulo de la *Declaración y el Programa de Acción de Viena*. Documento A/CONF.157/23, de 12 de julio de 1993.

<sup>20</sup> En este sentido, véase el párrafo 4 del informe titulado *Cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales: fortalecimiento del Estado de Derecho*. Documento A/49/512, de 14 de octubre de 1994.



materia de derechos humanos, se consideraba esencial que los esfuerzos orientados a fomentar la protección internacional de los derechos humanos con arreglo al Estado de Derecho, por parte de los Estados miembros de la Organización, comprendiesen, entre otros, los siguientes elementos esenciales<sup>21</sup>:

a) Una Constitución sólida que, como ley suprema del país, entre otras cosas: incorporara los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas internacionalmente, tal como se enumeran en la *Carta Internacional de los Derechos Humanos*; estableciera recursos jurídicos eficaces y equitativos en los casos de violación de esos derechos; confiriera poderes a una judicatura independiente compatible con los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de las Naciones Unidas; enumerara limitaciones permisibles en el goce de los derechos humanos y circunscribiera dichas limitaciones a aquellas establecidas por la ley con el fin de asegurar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás, satisfaciendo las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática, compatibles con el artículo 29 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*; enumerara y limitara los poderes de excepción y las suspensiones permisibles del goce de los derechos humanos y las libertades durante los estados de excepción que fueran compatibles con las disposiciones del artículo 4 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*; estableciera la no discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, filiación política o de otra índole, origen nacional o social, y condición en cuanto a bienes, nacimiento u otro factor, y protegiera a las minorías nacionales; instituyera instituciones nacionales de derechos humanos, tales como una oficina del defensor del pueblo o una comisión independiente de derechos humanos, que fueran compatibles con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales; dispusiera la aplicabilidad de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales sobre derechos humanos en la legislación interna del país; definiera y limitara las atribuciones del gobierno y sus distintos poderes entre sí y en relación con el pueblo;

b) un marco jurídico sólido, establecido con arreglo a la Constitución, que protegiera los derechos humanos, la democracia y estableciera un mecanismo eficaz de recursos en todas las esferas fundamentales;

c) instituciones nacionales de derechos humanos con funciones y estructuras compatibles con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales, así como institutos nacionales de investigación y capacitación en materia de derechos humanos;

d) una judicatura independiente, financiada, equipada y capacitada para defender los derechos humanos en la administración de justicia;

---

<sup>21</sup> Al respecto, véase el parágrafo 5 del documento A/49/512, de 14 de octubre de 1994.

e) un sistema nacional de capacitación para jueces, fiscales y funcionarios de la policía y de centros penitenciarios que incluyera aspectos relacionados con la protección de los derechos humanos;

f) mecanismos eficaces y accesibles de solución de conflictos entre ciudadanos y grupos de la sociedad y entre éstos y los órganos estatales;

g) la plena incorporación al sistema internacional de derechos humanos, incluidas la ratificación de tratados de derechos humanos y la capacitación de los funcionarios gubernamentales en la aplicación de estos y, por último;

h) medios de comunicación libres, responsables y prósperos, que estuvieran capacitados en los principios de la justicia y la promoción de los derechos humanos y comprometidos con éstos.

Esta serie de elementos en su conjunto, como aseguraba el Secretario General, aportaba un marco jurídico e institucional cuyo objetivo primordial era afianzar el Estado de Derecho en la sociedad y asegurar, a su vez, el goce efectivo de los derechos humanos y la democracia en el ámbito internacional<sup>22</sup>.

A pesar de que, como antes señalamos, la promoción del Estado de Derecho se configuró –dentro de la práctica internacional de la Organización de las Naciones Unidas– como un elemento esencial para fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano universal, lo cierto es que, en este sector concreto de la práctica de la Organización, nunca se formuló una definición de tal principio. Como consecuencia de la inexistencia de una definición expresa en torno a este principio, era posible ubicar bajo el paraguas de la promoción del Estado de Derecho toda una amplia gama de actividades que, bajo la coordinación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, estaban destinadas a crear o reforzar –en el interior de los Estados– las condiciones necesarias para garantizar el disfrute de los derechos humanos.

Entre dichas actividades destacaba el establecimiento de un marco jurídico e institucional que permitiera garantizar, por un lado, el goce efectivo de tales derechos y, por otro lado, fortalecer la democracia<sup>23</sup>. De esta forma, se consolidaba, dentro de la

---

<sup>22</sup> Véase el párrafo 6 del doc. A/49/512, de 14 de octubre de 1994.

<sup>23</sup> En el ámbito concreto de la promoción de la democracia, el programa de cooperación técnica promovido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –en el marco del Estado de Derecho–, ofrecía asistencia de muy diversos tipos, como, por ejemplo, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el apoyo y la capacitación en materia de derechos humanos, dirigidos a los parlamentos, a la magistratura, a los miembros de la policía y de las fuerzas armadas y a los funcionarios de prisiones, la asistencia constitucional, la reforma legislativa (en particular, para lograr la conformidad con las normas internacionales pertinentes en materia de derechos humanos), el fortalecimiento de la capacidad con respecto a la administración de justicia, el establecimiento y el fortalecimiento de instituciones nacionales encargadas de los derechos humanos, la celebración de elecciones libres e imparciales, la promoción de la educación en materia de derechos humanos, incluida la elaboración de planes de estudios, y el apoyo a las organizaciones no gubernamentales y a la sociedad

práctica internacional de la Organización de las Naciones Unidas, la tríada Estado de Derecho, democracia y derechos humanos como principios universales e indivisibles que se complementaban y reforzaban mutuamente.

En el marco de este amplio abanico de actividades, determinar el alcance y contenido del principio del Estado de Derecho resultaba, por lo menos, complicado. De hecho, en la práctica internacional de la Organización de las Naciones Unidas relativa a la protección de los derechos humanos, dicho contenido no se delimitó en absoluto. En su lugar, parecía ser que la Organización de las Naciones Unidas partía de la base de la preexistencia de un régimen basado en el Estado de Derecho –asumiéndolo como un requisito indispensable para garantizar la protección internacional de los derechos humanos en el interior de los Estados–, pero sin referirse de forma expresa a su contenido exacto. En todo caso, lo que sí podía inferirse de la práctica internacional de la Organización en el ámbito de la protección de los derechos humanos en el plano universal, era la aproximación jurídica estatal interna de la que se partía a la hora de plantear la promoción internacional del Estado de Derecho desde la estructura institucional de la Organización de las Naciones Unidas.

Ahora bien, para encontrar una definición expresa del principio del Estado de Derecho en la práctica internacional de la Organización de las Naciones Unidas, tendremos que ubicarnos en el ámbito específico de la consolidación de la paz en las sociedades que han padecido un conflicto armado.

En este último contexto, la promoción del Estado de Derecho se habría venido abriendo paso dentro de las operaciones para el mantenimiento de la paz establecidas por la Organización de las Naciones Unidas<sup>24</sup>, en un principio como un asunto periférico a las

---

civil. En este sentido, véase el informe del Secretario General de las Naciones Unidas titulado “Cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales: fortalecimiento del Estado de Derecho”. Doc. A/52/475, de 16 de octubre de 1997. Además, consúltense todas aquellas resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas bajo el título “Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones periódicas y auténticas”. Documentos RES/A/43/157, de 8 de diciembre de 1988, RES/A/46/137, de 17 de diciembre de 1991, A/RES/47/138, de 18 de diciembre de 1992, A/RES/48/131, de 20 de diciembre de 1993, A/RES/49/190, de 23 de diciembre de 1994, A/RES/50/185, de 22 de diciembre de 1995, A/RES/52/129, de 12 de diciembre de 1997, A/RES/54/173, de 17 de diciembre de 1999.

<sup>24</sup> En virtud de los límites materiales de nuestra tesis, no consideramos necesario volver a analizar en detalle la naturaleza jurídica de dichas operaciones, así como la génesis y el desarrollo que las mismas han experimentado dentro de la práctica internacional de la Organización de las Naciones Unidas. Estas cuestiones, ya han sido objeto de estudio en profundidad por los autores. Véanse, entre otros, CARDONA LLORENS, J., “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VI, 2002, pp. 759-891. CARRILLO SALCEDO, J. A., “El mantenimiento de la paz: veinte años de esfuerzo”, *ONU Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, año XX, 1966, pp. 183-197. Del mismo autor, “Consideraciones sobre el fundamento, naturaleza y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XVIII, 1965, pp. 164-174. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz: análisis jurídico de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. I, Universidad de Huelva, Huelva, 1998,

mismas pero que, poco a poco, iría ganando terreno hasta llegar a ser considerada como una condición *sine qua non* para consolidar la paz después de un conflicto armado.

El punto de inflexión a partir del cual la promoción del Estado de Derecho comenzaría a figurar como un elemento esencial para consolidar la paz y garantizar la solución sostenible de los conflictos armados, llegaría en 1992 –tras la finalización del período de la guerra fría–. El 31 de enero de ese año, por vez primera, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se reuniría a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno para estudiar el tema denominado “la responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

En aquella reunión, los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas encomendaron al entonces Secretario General, Boutros Boutros GHALI, la labor de analizar “los medios para fortalecer y hacer más eficiente, dentro del marco de la Carta y de sus disposiciones, la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”<sup>25</sup>.

Atendiendo la solicitud del Consejo de Seguridad, el Secretario General de las Naciones Unidas presentaría el informe titulado “Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”<sup>26</sup>. En dicho informe, el Secretario General además de analizar los tres temas sugeridos por el Consejo de Seguridad: diplomacia preventiva<sup>27</sup>, establecimiento<sup>28</sup> y mantenimiento de la paz<sup>29</sup>, agregaba el concepto conexo de la consolidación de la paz después de los conflictos armados.

Para el Secretario General, la diplomacia preventiva estaba dirigida a resolver las controversias antes de que estallase la violencia, las actividades de establecimiento y de mantenimiento de la paz atenderían a la necesidad de detener los conflictos y preservar la paz una vez que ésta se hubiese logrado. Si tuviesen éxito, continuaba argumentando el Secretario General, se acrecentarían las posibilidades de consolidar la paz después de

---

particularmente, pp. 241 y ss. VOELCKEL, M., “Quelques aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix”, *Annuaire Français de Droit International*, vol. 39, 1993, pp. 65-85.

<sup>25</sup> Véase el documento S/23500, declaración del Presidente del Consejo, sección titulada *Establecimiento y mantenimiento de la paz*.

<sup>26</sup> Doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

<sup>27</sup> Para el Secretario General de las Naciones Unidas, la diplomacia preventiva comprendía todas aquellas medidas destinadas a evitar el surgimiento de controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformasen en conflictos y, por último, a evitar que esos conflictos –una vez surgidos– se extendiesen. En este sentido, véase el párrafo 20, párrafo segundo del documento A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

<sup>28</sup> Por establecimiento de la paz, el Secretario General de las Naciones Unidas entiende las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. Al respecto, véase el párrafo 20, párrafo tercero del documento A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

<sup>29</sup> Para el Secretario General, el mantenimiento de la paz implicaba el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Para el Secretario General, las actividades de mantenimiento de la paz constituían una técnica que aumentaba las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz. Sobre esta cuestión, véase el párrafo 20, párrafo cuarto del documento A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

los conflictos, lo que evitaría que la violencia entre las naciones y los pueblos volviese a estallar<sup>30</sup>.

En la elaboración de su informe, el Secretario General puso un especial énfasis en las medidas destinadas a consolidar la paz. Dentro de este rubro, se encontraba toda una amplia gama de actividades que estaban orientadas a crear una atmósfera de confianza y bienestar en la población. Entre ellas, destacaban: el desarme de las partes anteriormente en conflicto y el restablecimiento del orden; la custodia y posible destrucción de armas; la repatriación de refugiados; el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad; la observación de elecciones; la adopción de medidas para proteger los derechos humanos; la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales; y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política<sup>31</sup>.

Este conjunto de actividades pasaría a constituir la contraparte necesaria de la diplomacia preventiva, ya que la única manera de garantizar una paz duradera, afirmaba el Secretario General, era a través de acciones sostenidas que estuvieran destinadas a paliar los problemas básicos (tanto de orden económico, como social, cultural y humanitario), que constituían las causas más comunes de todos los conflictos<sup>32</sup>. En otras palabras, para el Secretario General era indispensable que los esfuerzos de la Organización destinados a consolidar la paz trascendieran la amenaza militar para tratar de atender algunas de las necesidades más básicas de la población, cuyo menosprecio u olvido estaba en la base de los conflictos.

En el contexto de la consolidación de la paz, el Secretario General planteaba la necesidad de un nuevo tipo de asistencia técnica, destinada a transformar las estructuras y los sistemas nacionales deficientes para fortalecer las nuevas instituciones democráticas. De acuerdo con el Secretario General, la autoridad del sistema de las Naciones Unidas para actuar en este rubro estaría basada en el consenso de que la paz social resultaba ser tan importante como la paz estratégica o política<sup>33</sup>. Además, según afirmaba el funcionario de más alto nivel en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas, existía una relación manifiesta entre las prácticas democráticas –tales como el Estado de Derecho y la transparencia en la adopción de decisiones– y el logro de una paz y una seguridad auténticas. Desde esta perspectiva, el Secretario General invitaba a los Estados miembros de la Organización a promover el Estado de Derecho como elemento de buen gobierno, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

En suma, lo que proponía el Secretario General en su informe era un cambio sustancial en la estrategia de actuación de la Organización de las Naciones Unidas en el contexto de las operaciones de paz, en el que la promoción del Estado de Derecho iba a ocupar un lugar destacado.

---

<sup>30</sup> Vid. parágrafo 21 del doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

<sup>31</sup> Véase el parágrafo 55 y siguientes del doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

<sup>32</sup> Cfr. parágrafo 57 del doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

<sup>33</sup> Vid. parágrafo 59 del doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

Esta nueva estrategia de acción, iba a partir de la prevención, es decir, las operaciones serían desplegadas antes de que estallase la violencia con el objeto primordial de crear o restablecer las condiciones de paz que fuesen necesarias para evitar los enfrentamientos. Si eso no fuese posible, porque los actos violentos irremediabilmente se hubiesen desatado, la actuación de la Organización iba a tener como objeto, no sólo asegurar el cese de las hostilidades como antaño, sino también fortalecer las estructuras nacionales que tendían a reforzar la paz para evitar, así, que se reanudaran los conflictos.

Para ello, la Organización de las Naciones Unidas tendría como prioridad reconstruir las instituciones e infraestructuras de las naciones devastadas por la guerra<sup>34</sup>. En el contexto de la consolidación de la paz<sup>35</sup> dentro de las sociedades que hubieran padecido un conflicto armado, el restablecimiento y la promoción del Estado de Derecho constituían un requisito para garantizar una paz sostenible y duradera. De esta forma, la promoción del Estado de Derecho comenzaba a abrirse paso, de manera progresiva, dentro del marco de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, concretamente, en el rubro de las actividades destinadas a consolidar la paz después de los conflictos.

Sin embargo, los acontecimientos bélicos internos e internacionales que iban a sucederse a lo largo de la década de los noventa, propiciaron que se abandonaran los intentos de modificar los principios funcionales de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, obligando a que dichos principios tuvieran que ser, nuevamente, replanteados. Esta situación, aunada a los terribles fracasos que las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas experimentaron en los años noventa –sobre todo, a raíz del genocidio ruandés y de la caída de Srebrenica<sup>36</sup>–, llevarían al Secretario General a crear un grupo de alto nivel encargado de evaluar todos los aspectos relativos a las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas con el propósito de detectar las principales deficiencias del sistema y formular recomendaciones francas, concretas y realistas para su corrección<sup>37</sup>.

Tras cinco meses de arduo trabajo, de debates intensos y de reuniones sucesivas tanto en la sede de las Naciones Unidas de Ginebra como en la de Nueva York, el grupo de alto

---

<sup>34</sup> En este sentido, véase el párrafo 56 del doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

<sup>35</sup> Cabe recordar que, para el Secretario General, el concepto de consolidación de la paz estaba estrictamente vinculado a las nociones de la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz. Dentro del concepto de consolidación de la paz, se agrupaban las medidas destinadas a individualizar y fortalecer las estructuras que tendían a reforzar y consolidar la paz con el propósito de evitar una reanudación de los conflictos. Véase el párrafo 21 del doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

<sup>36</sup> En cuanto al primero, véase el informe presentado por la Comisión Independiente sobre la acción de las Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda (Doc. S/1999/1257, de 16 de diciembre de 1999). Sobre el segundo, *vid.* el informe sobre la Caída de Srebrenica (Doc. A/54/549, de 15 de noviembre de 1999).

<sup>37</sup> Este grupo de alto nivel estaba presidido por el Sr. Lakhdar Brahimi, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, e integrado por distintas personalidades de todo el mundo cuyos conocimientos y experiencia dentro del campo del mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, el desarrollo y la asistencia humanitaria, eran de sobra conocidos. Estas personalidades eran: el Sr. Brian Atwood, el Embajador Colin Granderson, Dame Ann Hercus, el Sr. Richard Monk, el General retirado Klaus Naumann, la Sra. Hisako Shimura, el Embajador Vladimir Shustov, el General Philip Sibanda y el Dr. Cornelio Sommaruga.

nivel transmitía al Secretario General de las Naciones Unidas el informe en el que se evaluaban las capacidades de la Organización para ejecutar con eficacia las operaciones de paz. Este informe sería conocido con el nombre de “Informe Brahimi”<sup>38</sup>.

En dicho informe, el grupo de alto nivel no se limitaba a analizar las cuestiones políticas y estratégicas de las operaciones de paz, sino que también consideraba los aspectos operativos e institucionales de dichas misiones. Desde esta perspectiva, el grupo de expertos presidido por el Embajador Brahimi efectuaba un análisis profundo de toda esa amplia gama de actividades que, en el ámbito de la paz y la seguridad, se venían desarrollando bajo el paraguas del sistema de las Naciones Unidas. Como producto de dicho análisis, el grupo de alto nivel formuló una serie de recomendaciones que partían de la base de que en el marco de las operaciones de las Naciones Unidas “la fuerza por sí sola no podía crear la paz, sino que sólo podía ofrecer un espacio para construirla”<sup>39</sup>.

Asimismo, el grupo de alto nivel consideró que las operaciones para el mantenimiento de la paz implementadas en el seno de la Organización entrañaban tres actividades principales: prevención de conflictos y establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz.

La prevención atacaba a las causas estructurales del conflicto con el fin de sentar una base sólida para la paz. Cuando esa base se desintegraba, se intentaba reforzarla mediante medidas de prevención del conflicto, que generalmente consistían en iniciativas diplomáticas. Esta acción preventiva era, por definición, una actividad discreta: cuando funcionaba, podía pasar totalmente desapercibida<sup>40</sup>.

El establecimiento de la paz intentaba poner fin a los conflictos que estaban en curso, mediante los instrumentos de la diplomacia y la mediación. En el establecimiento de la paz, podían intervenir enviados de gobiernos, grupos de Estados, organizaciones regionales o las Naciones Unidas, o bien grupos extraoficiales y no gubernamentales, como ocurrió, por ejemplo, en las negociaciones que culminaron en un acuerdo de paz para Mozambique. El establecimiento de la paz podía, incluso, ser obra de una personalidad destacada, que actuaba de forma independiente<sup>41</sup>.

El mantenimiento de la paz era una empresa que, en el último decenio, había evolucionado rápidamente, pasando de un modelo tradicional y, principalmente, militar —como observador de las cesaciones del fuego y de las separaciones de las fuerzas después de guerras entre Estados—, a un modelo complejo que incorporaba muchos elementos, militares y civiles, que cooperaban para establecer la paz en el peligroso período que seguía a las guerras civiles<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000.

<sup>39</sup> En este sentido, véase el párrafo 3 del informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000.

<sup>40</sup> Al respecto, véase el párrafo 10 del informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000.

<sup>41</sup> *Ídem*, párrafo 11.

<sup>42</sup> *Ídem*, párrafo 12.

La consolidación de la paz era un término relativamente más reciente, hacía referencia a las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Desde esta perspectiva, la consolidación de la paz incluía, entre otras cosas, la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley (por ejemplo, mediante el adiestramiento y la reestructuración de la policía local y la reforma judicial y penal), el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes, la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa) y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación<sup>43</sup>.

Desde esta perspectiva, la estrategia de acción propuesta por el grupo de alto nivel para consolidar la paz después de los conflictos armados tenía un carácter multifuncional, es decir, no estaba limitada al aspecto militar, sino que abarcaba una amplia gama de cuestiones de naturaleza civil. Dentro de estas últimas, la promoción del Estado de Derecho vendría a ocupar un lugar fundamental.

En efecto, la promoción del principio del Estado de Derecho que antaño había sido calificada como un cuestión periférica de las misiones de paz, pasaría a ser considerada como un requisito *sine qua non* para la resolución sostenible de los conflictos, el establecimiento del orden y la seguridad, pero, sobre todo, como un medio para garantizar la consolidación de la paz en el seno de las sociedades que sufrían o habían sufrido un conflicto armado<sup>44</sup>.

Este cambio de actitud, como antes señalamos, estuvo propiciado por los terribles fracasos que las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas habían experimentado en la década de los noventa. Durante este período, la Organización pudo comprobar que no era posible consolidar la paz ni a corto, ni a mediano, y mucho menos a largo plazo, en un escenario tan caótico como el de las sociedades que habían sido devastadas por la guerra, en el que la negación de los derechos humanos y la ausencia de instituciones públicas fomentaban la vulnerabilidad de las minorías, de las mujeres, de los niños, de los reclusos, de los detenidos, de los desplazados, de los refugiados y, en fin, de todas las víctimas de la violencia.

En este contexto, los esfuerzos de las Naciones Unidas –en el marco del mantenimiento de la paz después de los conflictos–, iban a quedar centrados en el restablecimiento del Estado de Derecho y en la promoción de la capacidad de las autoridades locales para hacer cumplir la ley<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> *Ídem*, párrafo 13.

<sup>44</sup> En este sentido, véanse los párrafos 35 a 47 del informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000.

<sup>45</sup> En este sentido, véase O'CONNOR, V., *et. al.*, "La Reconstrucción del Estado de Derecho en las Situaciones Post Conflicto y Operaciones de Mantenimiento de la Paz: Aliento y Vida para el Informe Brahimi", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, año XIV, nº 616, 2004, p. 2.



En suma, el “Informe Brahimi” marcaría el nacimiento de una nueva etapa en el desarrollo del estudio y de la promoción del Estado de Derecho en el contexto de las operaciones para el mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. El inicio de esta nueva etapa vendría a ser corroborado en el año 2004 por el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, titulado “El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”<sup>46</sup>.

En dicho informe, el Secretario General de las Naciones Unidas proporcionaría, por primera y única vez en la práctica de la Organización, una definición expresa del Estado de Derecho. Para el Secretario General, el Estado de Derecho:

“Se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal”<sup>47</sup>.

El propósito principal que llevó al Secretario General a elaborar esta definición fue el de armonizar las distintas concepciones e interpretaciones que se habían venido extendiendo en el marco de la práctica internacional de la Organización de las Naciones Unidas relativa a las operaciones para el mantenimiento de la paz, toda vez que, como el propio Secretario General aseguraba, aún entre sus colaboradores más cercanos existían aproximaciones e interpretaciones muy distintas en torno al Estado de Derecho, lo que dificultaba la consecución de los objetivos planteados por la Organización en dichas operaciones.

Cabe destacar que, de forma paralela a la definición del Estado de Derecho, el Secretario General manifestó en su Informe que la existencia misma del Estado de Derecho demanda la adopción de determinadas medidas destinadas a garantizar el respeto de algunos principios conexos a tal principio, como son la rendición de cuentas, la equidad en la aplicación de la ley, la separación de poderes, la participación en la adopción de decisiones, la legalidad, la no arbitrariedad, la transparencia procesal y legal, entre otros<sup>48</sup>. En todo caso, no debemos perder de vista que, tal y como sucedió en el contexto de la protección internacional de los derechos humanos, el Secretario General de las Naciones Unidas partió al construir su definición de una concepción interna del Estado de Derecho, encontrándonos de nuevo ante un supuesto de internacionalización de un modelo interno en la práctica de la Organización y no ante un modelo internacional propiamente dicho de este principio.

---

<sup>46</sup> Doc. S/2004/616, de 3 de agosto de 2004.

<sup>47</sup> Al respecto, véase el párrafo 6 del informe titulado *El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Documento S/2004/616, de 3 de agosto de 2004.

<sup>48</sup> *Ídem*.

Este proceso de internacionalización del Estado de Derecho se mantendría en paralelo —es decir, por un lado dentro de la práctica relativa a la protección internacional de los derechos humanos y, por otro lado, en el seno de las sociedades que habían padecido un conflicto armado— prácticamente hasta los albores del nuevo milenio, cuando su estudio comenzaría a plantearse, sobre todo a partir de la “Declaración del Milenio”<sup>49</sup>, desde una perspectiva integradora y emancipadora.

Integradora, en primer lugar, en la medida en que en dicha resolución, la Asamblea General de las Naciones Unidas iba a considerar al principio del Estado de Derecho desde una triple aproximación. Por una parte, se señalaba que la promoción del Estado de Derecho resultaba indispensable para la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz y la seguridad internacionales<sup>50</sup>. Por otra parte, se manifestaba que el Estado de Derecho constituía una pieza fundamental en la lucha por garantizar tanto el desarrollo humano como la erradicación de la pobreza<sup>51</sup>. Finalmente, se determinaba que el Estado de Derecho era el garante más eficaz para el respeto de los derechos humanos, tanto civiles como políticos, económicos, sociales y culturales<sup>52</sup>.

En este sentido, los dos grandes apartados en los que tradicionalmente se había venido desarrollando el estudio del Estado de Derecho en la práctica de la Organización —es decir, el de la promoción y protección de los derechos humanos y el del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales—, comenzarían a experimentar una dinámica de aproximación. Esta dinámica iba a tener una influencia sustancial en la cooperación interinstitucional. En virtud de esa influencia, por ejemplo, la labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos pasaría a ser cada vez más importante para determinar cuáles iban a ser los componentes relativos a los derechos humanos en una operación de paz.

De hecho, en el contexto de algunos países que acababan de salir de un conflicto armado<sup>53</sup>, la Oficina del Alto Comisionado, en coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, apoyaban la reforma judicial y otras iniciativas mediante programas de creación de capacidad y formación para jueces, fiscales, abogados locales y demás funcionarios que intervenían en la administración de la justicia. En definitiva, con el proceso de acercamiento puesto en marcha por la “Declaración del Milenio”, el principio del Estado de Derecho en el seno de la práctica de la Organización de las Naciones Unidas iba a ser analizado desde una perspectiva que intentaba conciliar las distintas aproximaciones que en torno a dicho principio se habían venido desarrollando en paralelo tanto en el marco de la protección internacional de los derechos humanos, como en el ámbito de la consolidación de la paz en las sociedades que habían padecido un conflicto armado.

---

<sup>49</sup> En este sentido, véase el documento A/RES/55/2, de 8 de septiembre de 2000.

<sup>50</sup> *Ídem*, parágrafo 9.

<sup>51</sup> Sobre este particular, consúltese *ídem*, párrafos 11 a 20, en especial el parágrafo 13.

<sup>52</sup> Cfr, *ídem*, párrafos 24 y 25.

<sup>53</sup> Como por ejemplo Bosnia y Herzegovina, Eritrea, Georgia, Kosovo, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Timor-Leste, Afganistán, Angola, Burundi, Guatemala, Guinea-Bissau, Liberia la República Centroafricana y Tayikistán. Cfr, el parágrafo 12 del doc. A/57/275, de 5 de agosto de 2002.

Emancipadora, por otro lado, toda vez que dentro de la “Declaración del Milenio” –a diferencia de aquellas otras resoluciones que habían sido adoptadas en el seno de la Organización de las Naciones Unidas<sup>54</sup>–, se subrayó, por vez primera, la necesidad de promover el Estado de Derecho, no sólo en los asuntos internos sino también en el ámbito de las relaciones internacionales<sup>55</sup>.

En el plano internacional, la Asamblea General de forma particular ponía énfasis en la necesidad de velar porque los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas cumplieran las decisiones de la Corte Internacional de Justicia en aquellos litigios en los que fuesen partes. Además, apuntaba la necesidad de fortalecer la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales regionales, según disponía el Capítulo VIII de la Carta de San Francisco. Asimismo, requería a los Estados miembros para que aplicaran los tratados internacionales relativos a cuestiones tales como el control de armamentos y el desarme, el Derecho internacional humanitario, el Derecho internacional de los derechos humanos, la lucha contra el terrorismo internacional, la lucha contra la delincuencia organizada, e incluso pedía a los Estados que aún no lo hubiesen hecho que ratificaran el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional<sup>56</sup>.

Desde esta perspectiva, el estudio del Estado de Derecho, como veremos en el apartado siguiente de nuestro trabajo, pasaría a ser analizado por la Organización de las Naciones Unidas desde una perspectiva eminentemente internacional, es decir, relacionando su contenido con toda una extensa gama de cuestiones esenciales para el fortalecimiento del orden y la legalidad en el ámbito internacional.

#### **IV. LA PROPUESTA DE UN MODELO EMINENTEMENTE INTERNACIONAL INSPIRADO EN EL ESTADO DE DERECHO**

Dentro del proceso evolutivo en el estudio del Estado de Derecho por parte de la Organización de las Naciones Unidas, 2005 se reveló como un año especialmente significativo. Como es sabido, a principios de ese año, el Secretario General de las Naciones Unidas –como medio preparatorio para la cumbre mundial<sup>57</sup>– presentó, ante la

---

<sup>54</sup> En especial, aquellas que habían llevado por título *Fortalecimiento del Estado de Derecho*. En este sentido, véanse los documentos A/RES/48/132, de 20 de diciembre de 1993. A/RES/49/194, de 23 de diciembre de 1994. A/RES/50/179, de 22 de diciembre de 1995. A/RES/51/96, de 12 de diciembre de 1996. A/RES/52/125, de 12 de diciembre de 1997. A/RES/53/142 de 9 de diciembre de 1998.

<sup>55</sup> En particular, véase el párrafo 9 del doc., A/RES/55/2, de 8 de septiembre del 2000.

<sup>56</sup> *Ídem*.

<sup>57</sup> En septiembre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, se reunieron en la sede de la Organización en Nueva York para examinar los progresos que, hasta esa fecha, se habían experimentado dentro del ámbito de los compromisos asumidos por dichos Estados en la “Declaración del Milenio” (Doc. A/RES/55/2, de 8 de septiembre del 2000). Para consultar el texto íntegro de dicha declaración, véase: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>, visitada el 10 de febrero de 2017.

Asamblea General, el Informe titulado “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”<sup>58</sup>.

Dentro de este Informe, el Secretario General de las Naciones Unidas ubicaba el estudio del Estado de Derecho fuera del contexto en el que tradicionalmente se había venido analizando, esto es, dentro del marco de la protección internacional de los derechos humanos y de la consolidación de la paz en las sociedades que había padecido un conflicto armado. A partir de dicho informe, el principio del Estado de Derecho pasaría a ser analizado desde una perspectiva eminentemente internacional.

Dentro del ámbito internacional, el informe del Secretario General de las Naciones Unidas relacionaba al Estado de Derecho con la necesidad de actuar para prevenir los conflictos armados, de adoptar medidas eficaces para proteger a los civiles, de introducir disposiciones judiciales para acabar con la impunidad, de que la comunidad internacional actuara con prontitud cuando se encontrara frente a vulneraciones masivas de derechos humanos y de fortalecer el ordenamiento jurídico internacional frente a la tendencia de algunos Estados de aplicar dicho ordenamiento de una manera arbitraria y selectiva. En especial, el Secretario General de las Naciones Unidas exhortaba a los Estados para que, actuando dentro del marco del Estado de Derecho, respetaran la legalidad internacional y acataran las decisiones de la Corte Internacional de Justicia en aquellos litigios de los que formaran parte<sup>59</sup>.

A diferencia del estudio del Estado de Derecho, tal como había sido planteado en el contexto de la protección internacional de los derechos humanos y de la consolidación de la paz después de un conflicto armado, el análisis propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” partía de una aproximación eminentemente internacional a tal principio, y no desde una concepción interna de dicha institución para ser promovida en el ámbito internacional desde la estructura institucional de la Organización.

Este cambio sustancial en el enfoque del estudio del Estado de Derecho, propuesto por el Secretario General, sería acogido, a su vez, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, quien en el último trimestre del año presidiría la “Cumbre Mundial 2005”, en la que los máximos dirigentes mundiales se darían cita para tratar de aportar soluciones multilaterales a una serie de cuestiones que constituían una fuente común de preocupación. Dichas cuestiones fueron agrupadas, para su estudio y análisis, dentro de cuatro grandes apartados: a) desarrollo; b) paz y seguridad colectiva; c) derechos humanos e imperio de la ley; y, por último, d) fortalecimiento de la Organización.

En esta Cumbre, los representantes de los Estados Miembros reconocieron que la promoción del Estado de Derecho, tanto en el ámbito interno como en el internacional,

---

<sup>58</sup> Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.

<sup>59</sup> En este sentido, véanse los párrafos 127 a 139 del informe del Secretario General de las Naciones Unidas titulado *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.

resultaba ser fundamental para fomentar el crecimiento económico, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y el hambre. Además, consideraban que la promoción del Estado de Derecho, la protección internacional de los derechos humanos, el fomento del desarrollo, así como la consolidación de la paz y la seguridad internacionales, constituían la base para la construcción de un mundo más pacífico, más próspero y más democrático<sup>60</sup>.

De este modo, y a diferencia de la práctica anterior de la Organización, la promoción del Estado de Derecho en el ámbito internacional comenzaba a permear aquellos otros grandes campos de actuación de la Organización. En este sentido, la preocupación por el Estado de Derecho en el “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005” estaría presente –algunas veces de manera tácita y, otras, de forma expresa– dentro de cada uno de los apartados que iban a ser analizados por los más altos representantes de los Estados Miembros de la Organización constituidos en Asamblea General.

En el marco del imperio de la ley, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconocía la necesidad de que existiera una adhesión universal al Estado de Derecho y a su aplicación, tanto en el plano nacional como en el ámbito internacional, identificaba la promoción del Estado de Derecho dentro del ámbito internacional con el fortalecimiento del ordenamiento jurídico internacional, con el respeto de la legalidad internacional – que se traducía en el acatamiento de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia en aquellos litigios de los que los Estados Miembros formaran parte–, con la posibilidad de reconocer la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia y con la participación de los Estados en los tratados multilaterales, sobre todo en aquellos que tenía como finalidad proteger a los civiles. Además, rescatando la propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas<sup>61</sup>, la Asamblea General proponía la creación de una dependencia en el seno de la Secretaría que se encargara exclusivamente de coordinar la asistencia para fortalecer el Estado de Derecho en el sistema de la Organización<sup>62</sup>. De igual forma, el Estado de Derecho pasó a ser reivindicado como un objetivo en sí mismo, fundamental para asegurar la coexistencia pacífica y la cooperación entre los Estados.

En definitiva, tanto el informe del Secretario General de las Naciones Unidas titulado “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” como el “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005” aprobado por la Asamblea General, contribuyeron a consolidar el cambio de perspectiva que, sobre el estudio del principio del Estado de Derecho, había sido anunciado en la “Declaración del Milenio”.

---

<sup>60</sup> Al respecto, véanse los párrafos 11 y 16 de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, doc. A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005.

<sup>61</sup> Al respecto, véase el párrafo 137 del informe del Secretario General de las Naciones Unidas *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.

<sup>62</sup> En este sentido, véase el párrafo 134 e) de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005.

Si dentro de este último documento se subrayó, por vez primera en la práctica internacional de la Organización de las Naciones Unidas, la necesidad de promover el Estado de Derecho no sólo en los asuntos internos sino también en los internacionales, el informe del Secretario General y la resolución de la Asamblea General antes señalados, cumplieron con la labor de perfilar y definir el enfoque que se le iba a dar al estudio del Estado de Derecho desde una perspectiva eminentemente internacional.

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas pasaría a identificar, bajo el paraguas de la promoción del Estado de Derecho en el ámbito internacional, toda una amplia gama de cuestiones esenciales para el orden internacional, tales como, por ejemplo, la necesidad de actuar para prevenir los conflictos armados, la adopción de medidas eficaces para proteger a los civiles, el fortalecimiento de las instituciones jurisdiccionales para acabar con la impunidad, la necesidad de actuar con prontitud frente a las vulneraciones masivas de los derechos humanos, la prevención frente a la tendencia de algunos Estados por aplicar el ordenamiento jurídico internacional de una manera arbitraria y selectiva, el respeto de la legalidad internacional, el acatamiento de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia por parte de los Estados en un litigio, entre otros.

Por último, y como culminación de esta dinámica evolutiva, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió incluir el estudio específico del Estado de Derecho –tanto a nivel interno como internacional– dentro de su agenda de trabajo, asignando el tema a la Sexta Comisión<sup>63</sup>, que, durante su vigésima segunda sesión plenaria, elaboró un proyecto<sup>64</sup> que, posteriormente, sirvió de base para adoptar la Resolución 61/39 titulada “El Estado de Derecho en los planos nacional e internacional”<sup>65</sup>. Con la adopción de esta resolución, la Asamblea General de las Naciones Unidas contempló, por vez primera, el estudio del Estado de Derecho de forma autónoma e independiente y, lo más importante, estableció una distinción expresa entre la vertiente interna y la internacional de este principio<sup>66</sup>.

Ahora bien, tomando como punto de partida esta resolución y, sobre todo, los debates previos a su adopción en el seno de la Sexta Comisión<sup>67</sup>, podríamos sostener la tesis de que la Asamblea General estaba postulando un modelo esencialmente internacional del Estado de Derecho<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> Al respecto, véase el documento A/61/456, de 17 de noviembre de 2006.

<sup>64</sup> Véase el documento A/C.6/61/L.18, de 15 de noviembre de 2006.

<sup>65</sup> En este sentido, véase la Resolución 61/39 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Documento A/RES/61/39, de 4 de diciembre de 2006.

<sup>66</sup> VILLEGAS DELGADO, C., “La promoción del Estado de Derecho en el ámbito internacional: de la internacionalización de un modelo interno a la postulación de un modelo internacional en la práctica de la Organización de las Naciones Unidas”, *op. cit.*, p. 26.

<sup>67</sup> A este respecto, véase el acta de la sexta sesión plenaria de la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada el 16 de octubre de 2006, doc. A/C.6/61/SR.6, de 5 de marzo de 2007.

<sup>68</sup> Cabe señalar, que en los documentos de Naciones Unidas se utiliza el término *International Rule of Law* para referirse a la vertiente internacional del Estado de Derecho. A pesar de ello, debemos aclarar que el empleo de este término no se identifica con el *International Rule of Law* defendido por los autores anglosajones. Estos últimos, parten de una concepción formal del *International Rule of Law* mientras que la Organización de las Naciones Unidas va más allá de los aspectos formales y adopta una posición

En efecto, las grandes líneas que han marcado el diálogo en torno al alcance y contenido de la vertiente internacional del Estado de Derecho fueron trazadas en los debates previos a la adopción de la Resolución 61/39 de la Asamblea General. En aquella ocasión, tuvieron la oportunidad de participar en el debate un gran número de delegaciones de Estados miembros de las Naciones Unidas que podríamos considerar suficientemente representativas de todos los grupos regionales, tradiciones jurídicas y sistemas económicos mundiales.

En términos generales, el debate pivotó entre: aquellas delegaciones que apostaban por una concepción eminentemente formal del Estado de Derecho en su vertiente internacional<sup>69</sup>, algunas otras delegaciones que, por el contrario, defendían una concepción material de tal principio<sup>70</sup>, y aquellas que podríamos considerar neutrales toda vez que no se pronunciaban en torno al alcance y contenido del principio pero resaltaban el valor instrumental básico que la promoción de un orden internacional informado por el paradigma teórico del Estado de Derecho tendría en el marco de la consolidación de unas relaciones internacionales más justas y estables<sup>71</sup>.

Por su parte, distinguíamos otras que podríamos catalogar como pragmáticas toda vez que, conscientes de la novedad del análisis del Estado de Derecho en el ámbito internacional y de las dificultades para llegar a un consenso en torno a su alcance y contenido, dejaban de lado las formulaciones teóricas conceptuales, y proponían, en su lugar, identificar las consecuencias prácticas que la existencia del principio del Estado de Derecho tendría a nivel internacional, apuntando algunas cuestiones puntuales para ser analizadas por la Sexta Comisión en las sesiones plenarias posteriores<sup>72</sup>.

Por otro lado, identificábamos a otro grupo de delegaciones que hemos denominado utópicas, las cuales sugerían que la Organización de las Naciones Unidas implementara toda una amplia gama de medidas que, desde su punto de vista, eran necesarias para promover un orden internacional basado en el Derecho, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible, la erradicación del hambre y la pobreza, así como la protección internacional de los derechos humanos, como parte esencial del Estado de Derecho en el ámbito internacional<sup>73</sup>.

---

material de este principio (*Rule of Law among nations*) incluyendo, por tanto, la protección de los derechos humanos como elemento esencial del mismo. Por nuestra parte, recurriremos a la expresión “imperio de la ley en las relaciones internacionales” (en la línea del *Rule of Law among nations*) para referirnos a la vertiente internacional del Estado de Derecho.

<sup>69</sup> Nos referimos, en concreto, a las delegaciones de Bielorrusia, Corea del Sur, Finlandia, México, Rusia, Siria y Sudán.

<sup>70</sup> Entre dichas delegaciones estaban la de Australia, Canadá, India, Indonesia, Israel, Liechtenstein, Nueva Zelanda, Pakistán y Zambia.

<sup>71</sup> En esta categoría estaban los representantes de China, Colombia, Egipto, Estados Unidos, Etiopía, Guyana, Irán, Malasia, Sierra Leona, Sudáfrica y Suiza.

<sup>72</sup> En esta clasificación, encontraríamos a las delegaciones de Australia, Bielorrusia, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Etiopía, Pakistán, Finlandia, Liechtenstein, Malasia, Nueva Zelanda, Rusia, Siria, Sudáfrica, Sudán y Suiza.

<sup>73</sup> Nos referimos a las delegaciones de la India, Indonesia, Pakistán y Zambia.

Las hubo también cínicas o incoherentes, en el sentido de que acudían a la Sexta Comisión para pronunciar un discurso político en el que defendían los valores y principios expresados en la Carta de las Naciones Unidas pero que, en la práctica, actuaban como sus principales transgresores. Se trataba de Estados cuyo proceder en el ámbito internacional no se ha caracterizado, precisamente, por el respeto del imperio de la ley<sup>74</sup>. Por último, hubo unas pocas delegaciones cuyas intervenciones podríamos considerar coherentes, pues sus propuestas y opiniones, en torno al principio del Estado de Derecho en su vertiente internacional, reflejaban una práctica consistente con el comportamiento de sus respectivos gobiernos en el ámbito internacional<sup>75</sup>.

En todo caso, el resultado fue la adopción de una resolución vaga e imprecisa en la que, dada la gran diferencia de opiniones y criterios entre los Estados que participaron en su adopción, fue imposible determinar el alcance y contenido de la vertiente internacional del Estado de Derecho. En este sentido, las referencias al mismo se situaron en un plano muy general y abstracto relacionándolo, por ejemplo, con la coexistencia pacífica entre los Estados, con el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, con el crecimiento económico, con la erradicación del hambre y la pobreza, así como con la protección de los derechos humanos y las garantías fundamentales pero sin definir nada en concreto<sup>76</sup>. En esta misma línea se han adoptado, en los últimos diez años, once resoluciones que llevan igualmente por título “El Estado de Derecho en los planos nacional e internacional”. Nos referimos a las Resoluciones 62/70; 63/128; 64/116; 65/32; 66/102; 67/97; 68/116; 69/123; 70/118 y 71/148<sup>77</sup>.

Aunque si bien es cierto que, hasta el día de hoy, sigue sin existir una definición precisa en torno a la vertiente internacional del Estado de Derecho, los debates que se han suscitado en el seno de la Sexta Comisión, en torno al estudio de esta cuestión, han permitido identificar algunos denominadores comunes a las distintas concepciones y aproximaciones manifestadas por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas respecto a su alcance y contenido. Entre dichos denominadores

<sup>74</sup> Entre estas delegaciones, estaban las de Bielorrusia, China, Cuba, Israel, Pakistán, Rusia, Siria y Sudán.

<sup>75</sup> Nos referimos a las delegaciones de Australia, Canadá, Finlandia, Liechtenstein, Sudáfrica, Suiza y Estados Unidos. Reconocemos que, a la luz de los acontecimientos internacionales recientes –como la agresión a Irak–, el Gobierno de Estados Unidos habría actuado al margen e incluso en contra del Derecho y la legalidad internacional. No obstante, el hecho de ubicar a las delegaciones de los Estados en una u otra categoría obedece exclusivamente a las manifestaciones expresadas por sus representantes en la Sexta Comisión a propósito del estudio del Estado de Derecho en el ámbito internacional. En este contexto, la delegación estadounidense adoptaba una posición coherente y en consonancia con la política exterior de su Gobierno. Como señalaba la delegada de los Estados Unidos –Señora WILCOX– su país, por ejemplo, no ratificaba tratados internacionales cuando de antemano sabía que no iba a poder cumplir con las obligaciones que de ellos emanaban. En este sentido, véanse los párrafos 5 a 7 del acta de la vigésima sesión plenaria de la Sexta Comisión, doc. A/C.6/61/SR.20, de 5 de diciembre de 2006.

<sup>76</sup> Al respecto, véase el Preámbulo de la Resolución 61/39 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, doc. A/RES/61/39, de 4 de diciembre de 2006.

<sup>77</sup> En este sentido, véanse los documentos A/RES/62/70, de 6 de diciembre de 2007. A/RES/63/128, de 11 de diciembre de 2008. A/RES/64/116, de 16 de diciembre de 2009. A/RES/65/32, de 6 de diciembre de 2010. A/RES/66/102, de 9 de diciembre de 2011. A/RES/67/97, de 14 de diciembre de 2012. A/RES/68/116, de 16 de diciembre de 2013. A/RES/69/123, de 10 de diciembre de 2014. A/RES/70/118, de 14 de diciembre de 2015. A/RES/71/148, de 13 de diciembre de 2016.



comunes, figurarían ideas tales como, por ejemplo, la del papel fundamental del Derecho internacional en la regulación de las relaciones internacionales, la de la necesidad de prevenir la aplicación arbitraria y selectiva de sus normas, la del fortalecimiento de la labor de la Organización de las Naciones Unidas en el ámbito internacional, la de la necesidad de implementar mecanismos para la rendición de cuentas por parte de los Estados y las Organizaciones internacionales, etc.

En el mismo sentido, podría percibirse un común entendimiento entre los Estados miembros de la Organización en cuanto a que este principio promovería un orden internacional basado en el respeto del Derecho internacional por parte de sus destinatarios frente a un modelo de orden internacional regido por las reclamaciones de poder de unos pocos Estados sobre el resto. En suma, el debate sigue abierto en el seno de la Sexta Comisión y, aunque la cuestión controvertida sea la determinación y precisión del contenido exacto del Estado de Derecho, ante la falta de una definición que pueda ser comúnmente aceptada por todos los Estados en el ámbito internacional, lo cierto es que se ha venido generando una especie de *consensus* entre los Estados respecto al carácter fundamental de este principio para garantizar un orden internacional basado en el Derecho, de ahí su importancia en el ámbito de las relaciones internacionales.

Ahora bien, la Asamblea General de las Naciones Unidas, por su parte –y desde el respeto a la diversidad de opiniones de los Estados Miembros que la componen pero adoptando una posición coherente con los propósitos de la Organización– estaría apostando por la promoción de un modelo internacional inspirado en una concepción material del Estado de Derecho. En efecto, dentro del Preámbulo de todas las resoluciones que han sido adoptadas bajo el título “El Estado de Derecho en los planos nacional e internacional”, se ha venido señalando expresamente que los derechos humanos y el Estado de Derecho, junto con la democracia, forman parte de los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de las Naciones Unidas. De igual forma, como reconoce dicho órgano, el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos estarían vinculados entre sí, reforzándose mutuamente.

En virtud de lo anterior, la Asamblea General de las Naciones Unidas, desde nuestro particular punto de vista –que ha sido corroborado por distintos funcionarios de alto nivel de dicha organización, con los que este autor ha podido dialogar en diversos encuentros académicos que se han celebrado sobre esta materia tanto en Europa como en América<sup>78</sup>–, estaría proyectando al ámbito internacional una concepción material del

---

<sup>78</sup> Valgan como ejemplo de lo anterior, el Coloquio organizado por la Sociedad Francesa de Derecho Internacional bajo el título *L'Etat de droit en droit international*, mismo que se celebró en Bruselas los días 5 a 7 de junio de 2008. Los temas tratados en dicho encuentro pueden consultarse en: <http://sfdi.o2switch.net/wp-content/uploads/2012/02/Bruxelles-table-matieres.pdf>, visitada el 17 de febrero de 2017. Las actas del encuentro fueron publicadas bajo el título: *L'Etat de droit en droit international, actes du colloque de Bruxelles* de la S.F.D.I., Paris, Pedone, 2009. En el mismo sentido, véase la Primera Conferencia anual organizada por *the Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiiL)* que se celebró los días 26 y 27 de octubre de 2007 en el Palacio de la Paz de La Haya, bajo el título: *Further Conceptualization and Practical Progress on Building Coherent and Effective Rule of Law Programmes and Strategies*, en el que participaron más de 120 expertos en la materia, destacando la

Estado de Derecho, toda vez que, como hemos señalado, estaría contemplando el respeto de los derechos humanos como uno de sus elementos estructurales.

Ahora bien, y llegados a este punto, consideramos necesario preguntarnos cuál sería la denominación más adecuada que podríamos utilizar para referirnos a la vertiente internacional del Estado de Derecho que se ha venido gestando en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas y respecto de la cual parecería estarse generando, desde hace más de diez años, un *consensus* entre los Estados respecto a su carácter fundamental para garantizar el imperio de la ley en las relaciones internacionales.

Para tal finalidad procederemos a analizar, dentro del siguiente apartado, algunas de las formulaciones teóricas que, no exentas de polémica, se han venido elaborando en la doctrina para enunciar –sobre la base del Estado de Derecho y el *Rule of Law*– la sumisión del poder al Derecho en el ámbito internacional y, por tanto, el imperio de la ley en las relaciones internacionales.

## V. FORMULACIONES TEÓRICAS QUE EXPRESAN LA SUMISIÓN DEL PODER AL DERECHO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Tal como señalábamos en la introducción del presente artículo, el estudio de la sumisión del poder al Derecho tomando como referencia los parámetros de análisis del Estado de Derecho en un contexto eminentemente internacional, se ha convertido desde hace algunos años en un tema recurrente para la doctrina iusinternacionalista<sup>79</sup>.

En este sentido, resulta frecuente encontrar referencias expresas a términos tales como “Estado de Derecho Internacional”, “*International Rule of Law*” o, incluso,

---

intervención de Hans Corell (antiguo Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas). Las actas de dicha conferencia dieron lugar a una publicación que está disponible en: [http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/Report\\_First\\_LOTF\\_conference\\_extensive\\_report\\_v2\\_-\\_final\\_email.pdf](http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/Report_First_LOTF_conference_extensive_report_v2_-_final_email.pdf), visitada el 17 de febrero de 2017.

<sup>79</sup> Es posible identificar, dentro de la doctrina iusinternacionalista reciente, un gran número de trabajos que analizan temas vinculados al Estado de Derecho desde una perspectiva internacional. Los siguientes ejemplos representan sólo una pequeña muestra de aquellos estudios que hacen referencia expresa al término *Internacional Rule of Law*, al margen de que los que no lo citen textualmente analicen también dicha cuestión. En este sentido, véanse, entre otros, BEAULAC, S., “An Inquiry into the International Rule of Law”, *European University Institute Working Papers*, n° 14, 2007, pp. 1-29. CHESTERMAN, S., “An International Rule of Law”, *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, paper n° 70, 2008, pp. 1 y ss. JACOBS, D., “What is an International Rule of Law?”, *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 30, n° 1, 2007, pp. 3-6. MORIN, J-Y., *L’État de Droit: émergence d’un principe du Droit international*, Recueil des Cours Académie de Droit International, Tomo 254, 1995, pp. 1-462. PALOMBELLA, G., “The Rule of Law at Home and Abroad”, *Hague Journal on The Rule of Law*, vol. 8, 2016, pp. 1-23. WATTS, A., “The International Rule of Law”, *German Yearbook of International Law*, vol. 36, 1993, pp. 15-45.

“*Preeminencia del Derecho*”<sup>80</sup> para enunciar la sumisión del poder al Derecho y el imperio de la ley en las relaciones internacionales<sup>81</sup>.

A pesar de que dichas formulaciones teóricas girarían en torno a una misma idea –la del imperio de la ley en las relaciones internacionales–, debemos señalar que no existe consenso alguno entorno a su alcance y contenido concreto. De hecho, se ha llegado a afirmar en la doctrina científica que la idea subyacente a dichas construcciones teóricas sería tan amplia que podría significar perfectamente distintas cosas para distinta gente<sup>82</sup>, o que su contenido dependerá, en todo caso, de la forma en que cada Estado visualice idealmente la organización de la sociedad a través del Derecho<sup>83</sup>.

Ahora bien, debemos señalar, en primer lugar, que la utilización de la expresión “Estado de Derecho Internacional” como manifestación de la sumisión del poder público al Derecho genera, para algún sector de la doctrina –en el que nos ubicamos– importantes reticencias<sup>84</sup>.

Para estos autores, con los que coincidimos plenamente, las diferencias estructurales que existen entre la sociedad interna y la internacional constituirían un gran obstáculo para la construcción de una teoría del Estado de Derecho en el plano internacional. Dichas diferencias quedarían reflejadas, como es sabido, en la ausencia de un poder ejecutivo, un legislativo y un judicial a nivel internacional, en la naturaleza eminentemente política de la solución de las controversias y en la falta de jurisdicción contenciosa obligatoria de la Corte Internacional de Justicia<sup>85</sup>. De igual forma, la relación vertical que existe entre el Estado y sus gobernados en el plano interno –esencial para la teoría del Estado de Derecho–, se configura, dentro del medio jurídico-social internacional, de una forma horizontal entre Estados soberanos<sup>86</sup>. Desde esta

---

<sup>80</sup> Para un interesante estudio en torno a esta cuestión, véase, entre otros, VILLEGAS DELGADO, C., *La Preeminencia del Derecho en Derecho Internacional*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2013, particularmente pp. 129 y ss

<sup>81</sup> VILLEGAS DELGADO, C., “La sumisión del poder público al Derecho en el Civil Law y en el Common Law: Estado de Derecho, Rule of Law y su expansión al ámbito internacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, n° 137, 2013, pp. 713-746.

<sup>82</sup> BROOKS, R., “Drones and the International Rule of Law”, *Journal of Ethics and International Affairs*, vol. 28, n° 1, 2014, p. 85.

<sup>83</sup> LAUTENBACH, G., *The Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 1.

<sup>84</sup> Sirva como ejemplo de este sector de la doctrina, entre otros, ENDICOTT, T., “The impossibility of the Rule of Law”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 19, 1999, pp. 1-18. FRANCK, T., *Political Questions Judicial Answers: Does the Rule of Law apply to Foreign Affairs*, New Jersey, Princeton University Press, 1992. MARMOR, A., “the Rule of Law and its limits”, *Law and Philosophy*, vol. 23, 2004, pp. 1-43. SILVERSTEIN, G., “Globalization and the Rule of Law: a machine that runs of itself?”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 1, n° 3, 2003, pp. 427-445. WALDRON, J., “Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida)?”, *Law and Philosophy*, vol. 21, n° 2, 2002, pp. 137-164. WILLIAMS, S., “Indeterminacy and the Rule of Law”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 24, n° 3, 2004, pp. 539-562.

<sup>85</sup> VILLEGAS DELGADO, C., “La sumisión del poder público al Derecho en el Civil Law y en el Common Law: Estado de Derecho, Rule of Law y su expansión al ámbito internacional”, *op. cit.*, p. 739.

<sup>86</sup> Esta relación horizontal se ve reflejada, por ejemplo, dentro de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, según la cual todos los Estados

perspectiva, la concepción de un “Estado de Derecho internacional” resultaría, como asegura Rosalyn HIGGINS, por lo menos, complicada<sup>87</sup>.

En nuestra opinión, y dejando de lado las cuestiones puramente léxicas, consideramos que la utilización de la expresión “Estado de Derecho Internacional” para enunciar la sumisión del poder público al Derecho más allá de las fronteras del Estado resultaría poco viable toda vez que, como es sabido, dicha institución jurídica se han nutrido de una realidad socio-jurídica sustancialmente distinta a la internacional. La teoría del Estado de Derecho presupone, en este sentido, la existencia de un Estado, es decir, de una organización política estatal centralizada e institucionalizada, inexistente en el ámbito jurídico internacional.

No obstante lo anterior, sería posible identificar otra corriente de pensamiento cuyos autores defenderían la aplicación de la idea subyacente al Estado de Derecho –esto es, la sumisión del poder público al Derecho– en el ámbito de las relaciones internacionales<sup>88</sup>. Desde su particular apreciación, la vertiente internacional de dicha idea cumpliría, básicamente, con los mismos objetivos que su contraparte interna, pero adaptando su contenido a la realidad internacional.

De acuerdo con estos autores, la contraparte internacional del Estado de Derecho actuaría, en primer lugar, como un freno al ejercicio del poder arbitrario de los Estados –tanto a nivel interno como externo–<sup>89</sup>. Por un lado, el Derecho internacional limita la soberanía externa de los Estados a través de un conjunto de normas jurídicas que restringen determinados actos que un Estado puede ejecutar en contra de otro o en contra de los intereses generales de la comunidad internacional de Estados en su conjunto. Como ejemplo de lo anterior, podríamos señalar la prohibición general del recurso a la fuerza o a la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales

---

gozan de igualdad soberana, tienen iguales derechos e iguales deberes y son, por igual, miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole que pudiesen existir entre ellos.

<sup>87</sup> HIGGINS, Rosalyn., “The ICJ and the Rule of Law”, discurso pronunciado por la entonces Presidenta de la Corte Internacional de Justicia con fecha 11 de abril de 2007. Disponible en: [http://www.unu.edu/events/files/2007/20070411\\_Higgins\\_speech.pdf](http://www.unu.edu/events/files/2007/20070411_Higgins_speech.pdf), visitada el 20 de febrero de 2017.

<sup>88</sup> En este sentido véanse, entre otros, BEAULAC, S., “An Inquiry into the International Rule of Law” *op. cit.*, pp. 1-29. CHRISTENSON, G., “World Civil Society and the International Rule of Law”, *Human Rights Quarterly*, vol. 19, n° 4, 1997, pp. 724-737. GOODIN, R., “Toward an international Rule of Law: distinguishing international Law-breakers from World-be Law-makers”, *The Journal of Ethics*, vol. 9, 2005, pp. 225-246. JACOBS, D., “What is an International Rule of Law?”, *op. cit.*, pp. 3-6. JIELONG, D., “Statement on the Rule of Law at the National and International levels”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 6, n° 1, 2007, pp. 185-188. KÖCHLER, H., “The United Nations, the International Rule of Law and Terrorism”, *Fourteenth Centennial Lecture: Supreme Court of the Philippines & Philippine Judicial Academy*, Department of Foreign Affairs, National Security Council, Foundation for Social Justice, National Defence College of the Philippines, Manila, 2002. PETERSMANN, E., “How to Promote the International Rule of Law? contributions by the World Trade Organization Appellate Review System”, *Journal of International Economic Law*, vol. 1, 1998, pp. 25-48. TEITEL, R., “The Alien tort and the Global Rule of Law”, *International Social Science Journal*, vol. 57, n° 185, 2005, pp. 551-560.

<sup>89</sup> En este sentido, véanse BEAULAC, S., “An Inquiry into the International Rule of Law”, *op. cit.*, pp. 12-13 y WATTS, A., “The International Rule of Law”, *op. cit.*, pp. 23-24.

regulada por la Carta de las Naciones Unidas, desarrollada por la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General y consagrada como norma imperativa de Derecho internacional general. Por otro lado, el Derecho internacional limita la soberanía interna de los Estados mediante una serie de disposiciones jurídicas que circunscriben el ejercicio del poder de los Estados sobre sus nacionales –o sobre cualquier otra persona sujeta a su jurisdicción– al respeto de determinados derechos humanos fundamentales<sup>90</sup>.

En segundo lugar, la contraparte internacional del Estado de Derecho mantendría el orden y coordinaría el comportamiento de los Estados y de otros sujetos del Derecho internacional. Es decir, la contraparte internacional del Estado de Derecho aumentaría la seguridad, contribuyendo a que las relaciones que se entablan entre los distintos sujetos del Derecho internacional sean más previsibles y estables. Al hacer más previsibles las relaciones internacionales, se restringiría la discrecionalidad y, por tanto, se reduciría la arbitrariedad de los Estados, favoreciendo así la existencia de un orden social más justo y pacífico en el ámbito internacional<sup>91</sup>.

Ahora bien, resulta necesario señalar que, dentro de esta corriente doctrinal, es posible identificar dos categorías de autores. Por un lado, aquellos que apuestan por una versión formal de la sumisión del poder público al Derecho –a la que denominan *International Rule of Law*<sup>92</sup>– y los que, por otro lado, defenderían una concepción material de la sumisión del poder público al Derecho –a la que han denominado *Rule of Law among Nations* o *preeminencia del Derecho* en Derecho internacional<sup>93</sup>–.

Respecto a la versión formal de la sumisión del poder público al Derecho en el ámbito internacional, autores como Mattias KUMM proponen entender por *International Rule of Law* lo que literalmente significaría dicha expresión, es decir, que los Estados se encuentran vinculados en sus relaciones recíprocas por el Derecho internacional<sup>94</sup>. Simon CHESTERMAN, por su parte, sostiene que una definición básica del *Rule of Law*, susceptible de ser compartida por las distintas culturas y tradiciones jurídicas en el ámbito internacional, tendrá que ser necesariamente minimalista y formal. Deberá tratarse, en todo caso, de una concepción que no incluya elementos sustantivos en su definición, con el objeto de facilitar su aceptación. Ahora bien, como reconoce dicho autor, entender cómo y para qué se ha venido promoviendo en el ámbito internacional,

---

<sup>90</sup> Dentro del plano internacional, los instrumentos convencionales, universales y regionales, en materia de derechos humanos, han contribuido a precisar qué derechos humanos son fundamentales y, por tanto, absolutos y no susceptibles de limitaciones ni derogaciones. En este sentido, tanto el artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra de 1949 (de Derecho internacional humanitario, pero de indudable relevancia en derechos humanos), como los artículos 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, han contribuido significativamente a precisar un núcleo duro de derechos humanos inderogables y, por ello, absolutos. CARRILLO SALCEDO, J. A., *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho internacional contemporáneo*, *op. cit.*, p. 133.

<sup>91</sup> BEAULAC, S., “An Inquiry into the International Rule of Law”, *op. cit.*, pp. 9-11.

<sup>92</sup> Véase, por todos, CHESTERMAN, S., “An International Rule of Law”, *op. cit.*, pp. 1 y ss.

<sup>93</sup> Véase, en este sentido, VILLEGAS DELGADO, C., “International Rule of Law or Rule of Law Among Nations?” *EAFIT Journal of International Law*, vol. 7, nº 2, 2016, p. 16-17.

<sup>94</sup> KUMM, M., “The International Rule of Law and the limits of the Internationalist Model” *Virginia Journal of International Law*, vol. 44, nº 1, 2003, p. 22.

requerirá un análisis funcional de tal principio<sup>95</sup>. En otras palabras, el hipotético consenso sobre una definición del *International Rule of Law* exigirá un contenido netamente formal. Entender, por otro lado, cómo y para qué se aplica su contenido en el ámbito internacional requerirá una interpretación funcionalista del mismo.

Los autores que defienden una noción formal de este principio en el ámbito internacional hacen una distinción clara entre los elementos esenciales del mismo, que deberán ser necesariamente formales, y aquellos propósitos o valores sustanciales a los que un sistema inspirado en tal principio podría eventualmente favorecer, como sería el caso, entre otros, de la protección de los derechos humanos, de la promoción del desarrollo, de la erradicación del hambre y la pobreza, del fortalecimiento de la democracia y la justicia<sup>96</sup>.

Desde esta perspectiva, los autores que apuestan por la construcción teórica del *International Rule of Law*, como vertiente internacional del Estado de Derecho, coinciden al identificar una serie de elementos (formales), subyacentes a esta última institución jurídica, que podrían ser extrapolados, *mutatis mutandis*, al ámbito internacional con el propósito de subrayar la sumisión del poder público al Derecho. Dichos elementos estarían basados en el “legado de DICEY”<sup>97</sup>, es decir, por la idea general de la sumisión del poder público al Derecho, por la defensa de la igualdad de todos los sujetos ante la ley y, finalmente, por la necesidad de una aplicación independiente y efectiva de las disposiciones que forman parte del ordenamiento jurídico.

En concreto, y tomando como punto de partida el amplio consenso que existe al respecto en la doctrina –sobre todo, anglo-americana–, los elementos estructurales del *International Rule of Law* serían: a) un orden internacional basado en el Derecho; b) la aplicación uniforme del Derecho internacional a todos los sujetos en un plano de igualdad; c) la prevención del ejercicio arbitrario del poder de los Estados y, por último, d) la aplicación independiente y efectiva de las normas jurídicas internacionales<sup>98</sup>.

De conformidad con estos elementos, el *International Rule of Law* exigiría que las disposiciones del ordenamiento jurídico internacional cumplieren con una serie de requisitos tales como, por ejemplo, el de generalidad, el de claridad, el de

<sup>95</sup> CHESTERMAN, S., “An International Rule of Law”, *op. cit.*, p. 3.

<sup>96</sup> Véase, por todos, SUMMERS, R., “Los principios del Estado de Derecho” *Estado de Derecho, Concepto, Fundamentos y Democratización en América Latina* (CARBONELL, M. y OROZCO, W. Coords.), UNAM-Siglo XXI, México, 2002, pp. 57-58.

<sup>97</sup> En este sentido, véase STAPLETON, J., “Dicey and his Legacy”, *History of Political Thought*, vol. 16, n° 2, 1995, p. 234. Las tres ideas básicas subyacentes a la teoría general del *Rule of Law* elaborada por DICEY –es decir, la primacía de la ley, la igualdad ante la ley, así como su aplicación independiente y efectiva–, están presentes, de alguna u otra forma, en la mayor parte de trabajos que han analizado, a lo largo de los años, la sumisión del poder público al Derecho en el ámbito internacional.

<sup>98</sup> Para un estudio en torno a estos elementos estructurales, así como el análisis de sus consecuencias e implicaciones concretas a la luz del desarrollo actual del Derecho internacional véase, entre otros, VILLEGAS DELGADO, C., “La Preeminencia del Derecho en Derecho Internacional: Elementos para una definición”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIII, 2013, pp. 281-299.

irretroactividad y el de publicidad, que le permitiesen, en su conjunto, aportar estabilidad y certeza a las relaciones que regula, es decir, a las relaciones entre los Estados y demás sujetos del Derecho internacional, pero no prejuzgaría su contenido. Es decir, no cuestionaría hasta qué punto el contenido de dichas normas debe estar orientado por determinados principios de rango jerárquico superior, tradicionalmente considerados de naturaleza *ius* naturalista o de fundamento positivista voluntarista en tanto que son aceptados por la comunidad internacional de Estados, en su conjunto, como parte estructural de la misma.

Ahora bien, y respecto a la versión material de la sumisión del poder al Derecho en el ámbito internacional, es posible identificar –dentro de este mismo sector de la doctrina como antes señalamos– algunas formulaciones alternativas al *International Rule of Law* que incorporarían, además de los elementos formales de dicha construcción teórica, ciertos elementos materiales<sup>99</sup>. Esta serie de elementos en su conjunto, tanto formales como materiales, captarían la esencia de la *preeminencia del Derecho* en Derecho internacional<sup>100</sup>, construcción teórica, esta última, que describiría más adecuadamente, en nuestra opinión, el modelo que se ha venido impulsando dentro de la práctica de la Organización de las Naciones Unidas relativa a la sumisión del poder al Derecho en el ámbito internacional tal como veremos en el apartado siguiente de nuestro trabajo.

## **VI. NUESTRA PROPUESTA**

A la luz de la práctica que se ha venido generando en el seno de la Organización de las Naciones Unidas en torno a la utilización y empleo de la vertiente internacional del Estado de Derecho, que hemos examinado en el apartado IV de este trabajo, y tras haber identificado en el apartado anterior las distintas construcciones teóricas que se han articulado en torno a la idea general del imperio de la ley en las relaciones internacionales, procederemos a examinar cuál de ellas se ajustaría más, desde nuestro particular punto de vista, al modelo que se ha venido gestando en la práctica internacional de la Organización.

En este sentido, debemos recordar que la Asamblea General de las Naciones Unidas, dentro de todas las resoluciones que han sido adoptadas bajo el título “El Estado de Derecho en los planos nacional e internacional”, ha identificado toda una amplia gama de cuestiones esenciales para el fortalecimiento de un orden internacional basado en el Derecho tales como, por ejemplo, la necesidad de actuar para prevenir los conflictos armados, la adopción de medidas eficaces para proteger a los civiles, el fortalecimiento de las instituciones jurisdiccionales para acabar con la impunidad, la necesidad de actuar con prontitud frente a las vulneraciones masivas de los derechos humanos, la prevención frente a la tendencia de algunos Estados por aplicar el ordenamiento jurídico internacional de una manera arbitraria y selectiva, el respeto de la legalidad

---

<sup>99</sup> Véase, en este sentido, VILLEGAS DELGADO, C., *La Preeminencia del Derecho en Derecho Internacional, op. cit.*, particularmente pp. 129 y ss.

<sup>100</sup> VILLEGAS DELGADO, C., *La Preeminencia del Derecho en Derecho Internacional, op., cit.*, p. 161.

internacional, el acatamiento de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia por las partes en litigio, entre otros.

Dentro de este extenso grupo de cuestiones, debemos destacar, por su importancia, la relativa a la protección internacional de los derechos humanos. Para la Organización de las Naciones Unidas, los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia forman parte de los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de su actuación<sup>101</sup>. De igual forma, como reconoce la Asamblea General, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos estarían vinculados entre sí, reforzándose mutuamente<sup>102</sup>. En este sentido, podríamos señalar que la Asamblea General de las Naciones Unidas estaría proyectando al ámbito internacional una concepción material del Estado de Derecho al contemplar, como uno de sus elementos esenciales, la protección de los derechos humanos y, en este sentido, consideramos que no se identificaría con el *International Rule of Law* defendido por los autores mayoritariamente anglosajones en la medida en que estos últimos parten de una concepción exclusivamente formal del imperio de la ley en las relaciones internacionales, excluyendo de la noción del *International Rule of Law*, por tanto, toda referencia relativa a ciertos principios sustanciales como, por ejemplo, la dignidad intrínseca del ser humano que, como es sabido, ha servido de base e inspiración para el desarrollo normativo de la protección internacional de los derechos humanos.

En virtud de lo anterior, proponemos como alternativa teórica lo que hemos denominado “*preeminencia del Derecho* o imperio de la ley en las relaciones internacionales” para complementar en un sentido material al *International Rule of Law*. Esta alternativa constituiría las dos caras de una misma moneda, estando, por un lado, la sumisión del poder al Derecho en su aspecto formal –es decir, que el Derecho internacional sea creado conforme a los cauces previstos en el propio ordenamiento jurídico internacional– y, del otro, la sumisión del poder al Derecho en un sentido material, esto es, orientándose su contenido por una serie de principios de rango jerárquico superior que sería, precisamente, la gran aportación de la Organización de las Naciones Unidas a la progresiva conceptualización del imperio de la ley en las relaciones internacionales<sup>103</sup>.

Ahora bien, no podemos ignorar el hecho de que, en la práctica, la cuestión controvertida continúa siendo la determinación exacta de su contenido, ante la falta de una definición que pueda ser comúnmente admitida por todos los Estados en el ámbito internacional –y no tanto la generalizada aceptación de su importancia para promover un orden internacional basado en el Derecho–. Los intentos por concretar esta definición, liderados en el seno de la Organización por su Secretario General, se han visto lastrados por la inexistencia de un consenso entre los Estados miembros de las

---

<sup>101</sup> En este sentido, véase el párrafo 119 de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, doc. A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005.

<sup>102</sup> Particularmente, véase el preámbulo de la Resolución 61/39 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, doc. A/RES/61/39, de 4 de diciembre de 2006.

<sup>103</sup> VILLEGAS DELGADO, C., *La Preeminencia del Derecho en Derecho Internacional*, op., cit., p. 164.



Naciones Unidas en torno al alcance y contenido preciso de la *preeminencia del Derecho* en Derecho internacional.

No obstante, como se deduce de la práctica de la Organización de las Naciones Unidas relativa a la invocación y empleo de este principio, podríamos afirmar que la Organización, al utilizar este concepto, habría extrapolado al ámbito internacional determinados elementos estructurales y parámetros analíticos del Estado de Derecho (interno) a partir de la única definición expresa que existe de este principio en el seno de la Organización –la que el Secretario General elaborara en el contexto de las sociedades que han padecido un conflicto armado<sup>104</sup>–.

Como resultado de lo anterior, aquellos elementos de la definición del Estado de Derecho (interno) susceptibles de ser aplicados, *mutatis mutandis*, al ámbito internacional en el marco de la *preeminencia del Derecho* serían, a nuestro entender: a) un orden internacional basado en el Derecho; b) la aplicación uniforme del Derecho internacional a todos los sujetos en un plano de igualdad; c) la prevención del ejercicio arbitrario del poder de los Estados; d) la aplicación independiente y efectiva de las normas jurídicas internacionales y, por último, e) la compatibilidad de las normas internacionales con el principio de la dignidad intrínseca del ser humano. Esta serie de elementos, tanto formales como materiales, captaría la esencia del principio de la *preeminencia del Derecho* o el imperio de la ley en las relaciones internacionales<sup>105</sup>.

Tomando como punto de partida lo anterior, proponemos entender por *preeminencia del Derecho* en Derecho internacional “aquel principio a la luz del cual el ejercicio del poder estatal, y el de los demás sujetos y actores de las relaciones internacionales, estaría sometido a un ordenamiento jurídico destinado a aplicarse a todos ellos de manera independiente y efectiva, en un plano de igualdad, siendo sus disposiciones compatibles, por otro lado, con las normas y principios internacionales derivados de la dignidad intrínseca del ser humano”. Ahora bien, el principio de la *preeminencia del Derecho* exigiría, además, que se adoptasen, en el seno de la comunidad internacional de Estados en su conjunto, las medidas necesarias para garantizar el respeto de los principios de la primacía de las normas imperativas del Derecho internacional general, de la rendición de cuentas, de la equidad en la aplicación de las disposiciones del ordenamiento jurídico internacional, de la legalidad internacional, de la no arbitrariedad y de la transparencia.

En este mismo orden de ideas, debemos señalar que los elementos estructurales de la *preeminencia del Derecho* serían *conditio sine qua non* para hablar del imperio de la ley en las relaciones internacionales, mientras que los principios afines serían accesorios a dicha noción, en el sentido de que su presencia facilitarían la consecución de sus objetivos pero su ausencia no supondría, de entrada, su inexistencia. En esta tesitura, la noción del imperio de la ley en las relaciones internacionales y sus principios afines, no constituirían apartados estancos y distantes sino que, por el contrario, como demuestra

<sup>104</sup> Cfr. el párrafo 6 del documento S/2004/616, de 3 de agosto de 2004.

<sup>105</sup> VILLEGAS DELGADO, C., *La Preeminencia del Derecho en Derecho Internacional*, op., cit., p. 161.

la práctica internacional de la Organización de las Naciones Unidas, entablarían una relación estrecha de interacción recíproca y beneficio mutuo.

En suma, y a pesar de su carácter difuso y embrionario, el imperio de la ley en las relaciones internacionales –como vertiente internacional del Estado de Derecho– se habría venido configurando, dentro de la práctica constante de la organización relativa a su invocación y empleo, como un principio vertebrador del orden internacional contemporáneo de alcance universal y naturaleza instrumental<sup>106</sup>. El imperio de la ley en las relaciones internacionales tendría un alcance universal a partir de su inclusión –mediante la expresión *the Rule of Law among nations*– en el preámbulo de la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, en tanto que idea-fuerza inspiradora de un orden internacional basado en el Derecho y un carácter instrumental debido a que, de llegar a consagrarse en el plano internacional, constituiría una herramienta fundamental para promover la consolidación del imperio de la ley en las relaciones internacionales.

Como consecuencia de su alcance universal y de su carácter instrumental, se podría identificar, por último, la incidencia del imperio de la ley, tal como ha sido considerado en estas páginas, en el seno de ámbitos tan diversos del ordenamiento jurídico internacional como, por ejemplo, el de la protección internacional de los derechos humanos, el Derecho internacional humanitario, el Derecho del mar, el Derecho de los tratados, el de la responsabilidad internacional del Estado, el del trato debido a los extranjeros, el de los refugiados y solicitantes de asilo, el de la protección internacional del medio ambiente, el de las relaciones económicas, financieras y comerciales internacionales, el de la promoción del desarrollo, el de la coexistencia pacífica entre los Estados, el del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, entre otros.

Por último, y con el propósito de ilustrar algunos de los desafíos y, sobre todo, algunas de las consecuencias concretas que tendría el imperio de la ley como límite al poder de los Estados y demás sujetos y actores en el ámbito internacional, analizaremos, en el siguiente apartado de nuestro trabajo, algunos de los retos que debe afrontar la comunidad internacional en su lucha por promover un orden internacional basado en el Derecho y no en el reclamo de poder de unos pocos Estados sobre el resto.

## VII. RETOS Y DESAFÍOS PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La lucha por promover el imperio de la ley en las relaciones internacionales, tomando como referencia los parámetros de análisis del Estado de Derecho, como señalábamos en la introducción del presente trabajo, ha estado presente, al menos, desde mediados del siglo XVIII y, sin lugar a dudas, seguirá estando presente de forma constante en el devenir histórico de la humanidad por la sencilla razón de que, como señalaba André

---

<sup>106</sup> Para el profesor CANÇADO TRINDADE, además, este principio formaría parte de lo que él mismo ha denominado “nuevo jus gentium” o Derecho internacional para la humanidad. En este sentido, véase CANÇADO TRINDADE, A., *International Law for Humankind: Towards a New International Jus Gentium*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2010, pp. 614-619.

NOLLKAEMPER<sup>107</sup>, las relaciones internacionales son demasiado importantes –y afectan a la vida diaria de tantas personas– como para dejar su regulación exclusivamente en manos de los caprichos arbitrarios e incontrolados del poder y la política.

Desde nuestra perspectiva, el transitar de esta lucha deberá seguirse librando a corto y medio plazo, al menos, en dos frentes principales. Por un lado, en el relativo a la construcción de un consenso entre los Estados que permita identificar el alcance y contenido exacto de la vertiente internacional del Estado de Derecho, definiendo sus elementos esenciales y, sobre todo, asumiendo el compromiso de promoverlos en el ámbito internacional, a fin de que sus esfuerzos puedan ser canalizados en la misma dirección, resultando, para tal finalidad, cada vez más necesaria la asunción de una definición común de este principio susceptible de ser generalmente aceptada por la inmensa mayoría de Estados miembros de la comunidad internacional. Por otro lado, habrá que sumar esfuerzos para prevenir la peligrosa tendencia de algunos Estados –en su mayoría, democráticos, como señala la profesora Araceli MANGAS MARTÍN<sup>108</sup>– hacia la aplicación selectiva del marco normativo internacional, el control arbitrario de su cumplimiento y su quebrantamiento con impunidad, toda vez que este tipo de actuaciones –llegando incluso a materializarse con pleno conocimiento de causa por parte de sus ejecutores y en absoluto desprecio a normas internacionales fundamentales– debilitan gravemente la *preeminencia del Derecho* o el imperio de la ley en las relaciones internacionales.

Respecto al primer frente, debemos señalar que, aún en nuestros días y tras más de diez años de intensos debates, sigue sin existir consenso entre los Estados miembros de las Naciones Unidas que han participado en el proceso de adopción de las once resoluciones que se han aprobado en el seno de la Asamblea General bajo el título “El Estado de Derecho en los planos nacional e internacional” en torno al alcance y contenido preciso de la vertiente internacional de Estado de Derecho, no así en cuanto a su carácter esencial para promover un orden internacional basado en el Derecho.

En otras palabras, existe consenso en lo general (es decir, en el carácter instrumental fundamental de este principio para promover el imperio de la ley en las relaciones internacionales) y desacuerdo en lo particular (esto es, en cuanto al contenido exacto del principio, debatiéndose entre lo formal y lo material). El consenso en lo general, que se refiere a la importancia vital de este principio para garantizar un orden internacional basado en el Derecho y no en el reclamo de poder de unos pocos Estados sobre el resto, nos llevaría a afirmar que estaríamos en presencia de un principio general en *status nascendi*, cuyos contornos están aún por definirse, y esta definición constituiría, esencialmente, el principal reto de la comunidad internacional en la materia.

---

<sup>107</sup> NOALLKAEMPER, A., “The Bifurcation of International Law: Two Futures for the International Rule of Law”, *op. cit.*, p. 1.

<sup>108</sup> En este sentido, véase MANGAS MARTÍN, A., *Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el Ordenamiento Internacional*, *op. cit.*, p. 176.

En cuanto al segundo frente, es decir, el que se refiere a la aplicación selectiva del marco normativo internacional, el control arbitrario de su cumplimiento y su quebrantamiento con impunidad por parte de algunos Estados, cuando así conviene a sus intereses particulares, debemos precisar, como hace la profesora Araceli MANGAS MARTÍN, que la infracción a la obligación enunciada por el Estado de Derecho en el plano internacional estaría vinculada a violaciones graves de las normas esenciales con una actitud intencional de no sometimiento al Derecho internacional en sus obligaciones fundamentales, casos flagrantes de deliberado desprecio a normas internacionales primordiales<sup>109</sup>.

Es decir, estaríamos hablando de una actitud arbitraria del Estado en menosprecio de las normas básicas del orden internacional. En este sentido, debemos señalar que la Corte Internacional de Justicia determinó, en el asunto *Eletronica Sicula* (Estados Unidos contra Italia)<sup>110</sup>, que una actuación arbitraria, además de implicar el quebrantamiento de la norma o exceder los límites establecidos por la ley, comportaba un cierto grado de despotismo o de ejercicio absoluto del poder.

Para la Corte:

“...la arbitrariedad no es algo tanto opuesto a la norma en sí como algo opuesto al imperio de la ley”<sup>111</sup>.

Con esta afirmación, la Corte Internacional de Justicia establecía una distinción entre la ilicitud de un acto, por quebrantar una disposición del ordenamiento jurídico, y la arbitrariedad del mismo que, además de violar la norma, requería un plus de intencionalidad, una acción u omisión dolosa que se ejecutaba, por ejemplo, con el fin de obstruir el debido proceso. En este sentido, la Corte afirmaba que la arbitrariedad:

“...es una omisión dolosa del debido proceso legal, un acto que hiere, o al menos sorprende, al sentimiento de corrección jurídica”<sup>112</sup>.

En consecuencia, la Corte Internacional de Justicia determinaba que no toda conducta ilícita podía ser considerada *per se* arbitraria pues, al identificar la arbitrariedad con el incumplimiento o con la infracción de una norma, se estaría vaciando de contenido esta última acepción que exigía, como antes señalábamos, un comportamiento doloso<sup>113</sup>. Ahora bien, debemos resaltar que en dicha sentencia la Corte Internacional de Justicia no sólo definió lo que entendía por arbitrariedad sino que, además, puso de manifiesto la antítesis que existía entre dicha concepción y el principio de la *preeminencia del Derecho*, al señalar que los actos arbitrarios no serían tanto opuestos al ordenamiento jurídico como a dicho principio.

---

<sup>109</sup> *Ídem*, pp. 176.

<sup>110</sup> CIJ, *Recueil*, 1989, p. 77.

<sup>111</sup> *Ídem*, p. 128.

<sup>112</sup> *Ídem*.

<sup>113</sup> En efecto, la Corte Internacional de Justicia señalaba textualmente: *to identify arbitrariness with mere unlawfulness would be to deprive it of any useful meaning in its own right*. En este sentido, véase *ídem*, p. 124.

En suma, la finalidad última del principio de la *preeminencia del Derecho* en el ámbito internacional no sería la de evitar el incumplimiento del ordenamiento jurídico internacional, sino asegurar que los Estados, en sus relaciones internacionales, se comporten o actúen dentro de un marco esencialmente normativo, demostrando cierta deferencia hacia la norma o, lo que es lo mismo, respetando el imperio de la ley. Desde esta perspectiva, serían, precisamente, las manifestaciones despóticas, caprichosas e irracionales de conducta que se ejecutan con una actitud dolosa y ponen de manifiesto un menosprecio notorio de las normas fundamentales del ordenamiento jurídico, las contrarias al principio de la *preeminencia del Derecho* en el ámbito internacional.

Desafortunadamente, abundan dentro de la práctica internacional contemporánea ejemplos de acciones que serían contrarias a la *preeminencia del Derecho* en el sentido específico antes señalado, más allá de que dichas operaciones hayan implicado, además, violaciones concretas de la legalidad internacional. Dados los límites materiales del presente artículo, y sin ánimo de exhaustividad, nos limitaremos a señalar algunos acontecimientos que, desde nuestro particular punto de vista, serían contrarios al imperio de la ley en las relaciones internacionales, toda vez que los mismos habrían puesto de manifiesto actitudes despóticas que se habrían ejecutado dolosamente en menosprecio del orden jurídico internacional. Concretamente, nos referiremos a la invasión de Irak a principios de 2003 y a la denominada “lucha mundial contra el terrorismo”.

La agresión armada a Irak por parte de Estados Unidos y sus aliados, al margen de la violación flagrante de la legalidad internacional que supuso, ilustraría claramente ese desdén al que nos hemos venido refiriendo. Como es sabido, la intervención armada sin la autorización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas –tal como está dispuesto en el capítulo VII de la Carta de San Francisco–, alegando una reacción en legítima defensa sin la existencia de un ataque armado previo, constituyó un menosprecio doloso de dos de las instituciones más importantes para la comunidad internacional: el multilateralismo y el Derecho internacional<sup>114</sup>.

De hecho, como ha señalado la profesora Araceli MANGAS MARTÍN, cuando Estados Unidos y Reino Unido constataron que el Consejo de Seguridad no autorizaba el uso de la fuerza, declararon que no era necesaria dicha autorización por tener el concurso de varias resoluciones conforme a una supuesta teoría de las resoluciones concatenadas en

---

<sup>114</sup> Por desbordar el contenido principal de nuestro trabajo, resultará imposible analizar dicho ejemplo a profundidad. En todo caso, para un análisis particular de este suceso, véanse, entre otros, GARCÍA SEGURA, C., “Sociedad internacional o desorden mundial después del 11 de septiembre de 2001”, en *Comunidad Internacional y Sociedad Internacional después del 11 de septiembre de 2001* (GARCÍA SEGURA, C. y VILARIÑO PINTOS, E. Coords.), Centro de Investigación para la Paz, Gernika, 2005, p. 71. GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Sobre la justificación (jurídica) de la intervención armada por causa de humanidad”, en *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, RAMÓN CHORNET (Ed.), Tirant lo Blanch-Publicacions Universitat de Valencia, Valencia, 2005, pp. 47-77. REMIRO BROTONS, A., “¿Nuevo Orden o Derecho internacional?”, en *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, op. cit., pp. 257-276. REMIRO BROTONS, A., “Guerras del Nuevo Orden: Iraq, la agresión de los democráticos señores”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2003, Universidad del País Vasco, pp. 17-53.

una “lectura sistémica” y entre líneas, además de la supuesta e indemostrada acumulación de armas de destrucción masiva, a pesar de diversos informes del jefe de los inspectores de la Organización de las Naciones Unidas sobre los resultados negativos de las inspecciones<sup>115</sup>.

Como ya ocurrió en Kosovo y en Afganistán, Estados Unidos y sus aliados –como asegura el profesor Antonio REMIRO BROTONS– han despreciado una vez más el monopolio de la fuerza para combatir las amenazas y el quebrantamiento de la paz y los actos de agresión que la Carta de Naciones Unidas (artículos 2.4 y 39 y ss.) atribuyó al Consejo de Seguridad. Pero, en este caso, a diferencia de lo ocurrido en Kosovo (donde las bombas cayeron bajo la pantalla moral del principio humanitario, créase o no) y en Afganistán (donde se pudo tener manga ancha para justificar en un primer momento la vindicación de los Estados Unidos frente al terror desatado el 11-S), los motivos aducidos (posesión de armas de destrucción masiva, vinculación con el terrorismo, implantación de un régimen democrático, finalmente) se han percibido claramente como pretextos para derribar un régimen hostil y sustituirlo por otro que consienta a los Estados Unidos el despliegue adelantado de su fuerza para el control de los recursos energéticos y la intimidación de quienes en la vecindad descabada del Próximo y del Medio Oriente se revuelven contra los dictados de Washington<sup>116</sup>.

Este negro episodio de nuestra historia reciente habría puesto de manifiesto, en efecto, una actitud despótica, caprichosa e irracional por parte de los Estados Unidos y sus aliados, ejecutada con pleno conocimiento de causa, menospreciando, por tanto, la legalidad internacional vigente, erosionando y debilitando –en consecuencia– la *preeminencia del Derecho* y el imperio de la ley en las relaciones internacionales.

En nuestra opinión, más grave resulta aún, si cabe, la aplicación selectiva del marco normativo internacional y su quebrantamiento con impunidad por parte de este mismo país y sus aliados en el marco de la adopción de medidas tendentes a prevenir y reprimir los actos de violencia terrorista, sobre todo a partir de los atentados del 11-S de 2001<sup>117</sup>. Un claro y grave ejemplo de esta aplicación selectiva, y de su impune quebrantamiento, estaría reflejado en la posición que, aún hoy en día, mantiene el Gobierno de los Estados Unidos en torno a las personas recluidas en la base militar de dicho país en la Bahía de Guantánamo, a quienes calificó *a priori* como terroristas y criminales, considerándolas únicamente como combatientes ilegales y negándoles, en consecuencia, la protección

---

<sup>115</sup> MANGAS MARTÍN, A., *Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el Ordenamiento Internacional*, *op. cit.*, p. 181.

<sup>116</sup> REMIRO BROTONS, A., “Guerras del Nuevo Orden: Iraq, la agresión de los democráticos señores”, *op. cit.*, p. 23.

<sup>117</sup> Por no constituir el objeto principal del presente estudio, será imposible analizar detenidamente la compleja cuestión del “contraterrorismo” a la luz de la legalidad internacional. En todo caso, para un estudio a profundidad véanse, entre otros, SALINAS DE FRÍAS, A., et. al., *Counter-Terrorism: International Law and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012. MARTÍNEZ VARGAS, J., *Derecho Internacional y Terrorismo*, Universidad del Rosario-Instituto Berg, Madrid-Bogotá, 2015.

prevista por el Derecho internacional humanitario y por el Derecho internacional de los derechos humanos<sup>118</sup>.

El inicio de la Administración TRUMP, lamentablemente, supondrá una involución cualitativamente hablando en esta materia pues, como ya manifestó en su discurso de investidura –el 20 de enero de 2017–, una de las prioridades de su gobierno será la de “erradicar el terrorismo islámico de la faz de la tierra”. Esta promesa electoral implicará, en concreto, endurecer las medidas destinadas a controlar los flujos migratorios, mantener abierta e incluso reactivar la recepción de más personas en la base militar de la Bahía de Guantánamo y recuperar los centros clandestinos de detención de la CIA en el extranjero.

De hecho, durante la primera semana de su mandato, el mundo ha contemplado, atónito, cómo el recién llegado Presidente de los Estados Unidos ha venido adoptando, a través de decretos y órdenes presidenciales, una serie de medidas para poner en marcha su lucha particular contra el terrorismo internacional. Entre estas medidas podemos destacar –por su dudosa consistencia con la legalidad, tanto interna como internacional– la prohibición general de entrada al país a ciudadanos de determinados países que profesen el credo islámico (Siria, Irak, Irán, Libia, Somalia, Sudán y Yemen), independientemente de que sean solicitantes de refugio o asilo<sup>119</sup>, de igual forma, el Presidente se ha pronunciado a favor de la utilización de la tortura como medio para obtener información de aquellas personas sospechosas de participar o haber participado en actos de violencia terrorista o de pertenecer o haber pertenecido a células de algún grupo criminal transnacional ligado a dichas actividades.

Las medidas adoptadas por la Administración TRUMP, que han dado lugar a un aluvión de críticas a nivel mundial, han vuelto a centrar el debate de la lucha contra el terrorismo internacional en la encrucijada de garantizar, como algo antitético, la

---

<sup>118</sup> Para un estudio en torno a la situación jurídica de las personas recluidas en la base militar norteamericana de la Bahía de Guantánamo, véanse, entre otros, ALDRICH, G., “The Taliban, Al Qaida and the Determination of Illegal Combatants”, *American Journal of International Law*, vol. 96, 2002, pp. 891-898. CHLOPAK, E., “Dealing with the detainees at Guantánamo Bay: Humanitarian and human rights obligations under the Geneva Conventions”, *Human Rights Brief*, vol. 9, 2002, pp. 6-9. NAQVI, Y., “Doubtful prisoner of war status”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 847, 2002, pp. 571-595. PÉREZ GONZÁLEZ, M., RODRÍGUEZ VILLASANTE y PRIETO, J. L., “El caso de los detenidos en Guantánamo ante el Derecho internacional humanitario y de los derechos humanos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIV, 2002, pp. 11-40. POZO SERRANO, P., “El estatuto jurídico de las personas detenidas durante el conflicto armado internacional en Afganistán”, *Anuario de Derecho Internacional*, (XVIII), 2002, pp.171-204. SASSÓLI, M., “La guerra contra el terrorismo, el Derecho internacional humanitario y el estatuto de prisionero de guerra”, *Lecciones y Ensayos. Derecho Internacional Humanitario y Temas de Áreas Vinculadas*, vol. 78, 2003, pp. 549-583. VILLEGAS DELGADO, C., “El marco jurídico de las personas que participan en actos de violencia: una respuesta desde el Derecho internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII, 2007, p. 703-735. WECKEL, P., “Le statut incertain des détenus sur la base américaine de Guantanamo”, *Revue Générale de Droit International Publique*, vol. 2, 2002, pp. 359-360.

<sup>119</sup> Véase, FISHER, M., “Immigration Order Tests Limits of Law and Executive Power” *The New York Times*, New York, 31 de enero de 2017, p. 10.

seguridad del Estado frente a la libertad de las personas, tensión que ha sido una constante en el escenario internacional, al menos, desde el 11-S.

Ahora bien, partiendo de la base de que en la lucha contra el terrorismo internacional no todo está permitido, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la denominada “Estrategia Global contra el Terrorismo”, a través de la Resolución 60/288<sup>120</sup>. En dicha resolución, la Organización identificaba los límites específicos que el Estado de Derecho en conexión con la protección de los derechos humanos y el respeto de la legalidad internacional imponían a la legítima reacción de los Estados contra los actos de violencia terrorista. En el marco de dicha estrategia, la Organización de las Naciones Unidas ha venido instando a los Estados para que su respuesta contra el terrorismo sea consistente con las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, en particular los propósitos y principios enunciados en ella, y los convenios y protocolos internacionales, específicamente las normas relativas a la protección internacional de los derechos humanos, el Derecho internacional de los refugiados y el Derecho internacional humanitario.

Dicha estrategia está basada en cuatro pilares fundamentales: a) hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; b) prevenir y combatir el terrorismo; c) aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas en la materia y, por último, d) asegurar el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho como la base fundamental de la lucha contra el terrorismo.

A los efectos del presente artículo, vamos a centrar la atención en el último apartado: “asegurar el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley como la base fundamental de la lucha contra el terrorismo”. Tal como reconociera el antiguo Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo –Martti SCHEININ–, en su informe de 22 de diciembre de 2010<sup>121</sup>, las medidas eficaces para combatir el terrorismo, el respeto del Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos son complementarias y se refuerzan mutuamente. En dicho informe, el Relator Especial de las Naciones Unidas identificaba una serie de mejores prácticas destinadas a garantizar los derechos humanos y el imperio de la ley en la lucha contra el terrorismo internacional<sup>122</sup>. De forma particular, el Relator Especial se refería a:

“a) la compatibilidad de la legislación y las actividades antiterroristas con las normas de derechos humanos, Derecho internacional humanitario y Derecho de los refugiados; b) la aplicación ordinaria y revisión periódica de la legislación y las

---

<sup>120</sup> En este sentido, véase la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/60/288, de 8 de septiembre de 2006.

<sup>121</sup> En este sentido, véase el Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo titulado *Diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo*, documento A/HRC/16/51, de 22 de diciembre de 2010.

<sup>122</sup> Por mejores prácticas, el Relator Especial entendía los marcos jurídicos e institucionales de promoción y protección de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho en todos los aspectos de la lucha contra el terrorismo internacional. Sobre este particular, véase *idem*, parágrafo 10.



actividades antiterroristas; c) la disposición de vías de recurso efectivas en caso de violación de los derechos humanos; d) la reparación del daño causado a las víctimas del terrorismo y a las víctimas de actos antiterroristas; e) una definición de terrorismo internacional precisa, no discriminatoria ni retroactiva; f) la revisión independiente de las listas de entidades terroristas y, por último, g) al respeto irrestricto de los derechos humanos en la detención e interrogatorio de los sospechosos de haber perpetrado actos terroristas”<sup>123</sup>.

Esta serie de disposiciones, en su conjunto, constituyen los límites que el imperio de la ley impone a la legítima reacción de los Estados frente al terrorismo internacional. En efecto, el imperio de la ley exige que las disposiciones normativas adoptadas por los Estados para combatir el terrorismo –tanto a nivel interno como en el ámbito internacional– sean compatibles con el principio de la dignidad intrínseca del ser humano y, por tanto, con las normas derivadas de la protección internacional de los derechos humanos, del Derecho internacional humanitario y del Derecho de los refugiados.

De no actuar conforme a este marco normativo, los Estados podrían incurrir en responsabilidad internacional –tal como ha determinado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en sus sentencias relativas a los asuntos *Al-Skeini y otros contra Reino Unido* y *Al-Jedda contra Reino Unido*, ambas de 7 de julio de 2011, al establecer que dicho país había violado el artículo 5.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por la detención en Irak de algunas personas sospechosas de haber participado en actos terroristas, sin cargos, sin garantías judiciales y de forma indefinida–.

A mayor abundamiento, debemos recordar que la prohibición de la tortura, de tratos inhumanos, crueles y degradantes durante la detención e interrogatorio de los presuntos terroristas forma parte del núcleo duro de derechos humanos inderogables y, por ello, absolutos, que se opone como límite infranqueable a la actuación y voluntad de todo Estado, obligándole incluso sin su consentimiento y aun en contra de su voluntad<sup>124</sup>.

El incumplimiento de estas obligaciones, como reconociera la Corte Internacional de Justicia en su Opinión consultiva relativa a las “consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado”, genera la responsabilidad agravada del Estado por la violación de normas imperativas de Derecho internacional general, y las consecuencias jurídicas concretas que derivan de dicha violación imponen obligaciones para la comunidad internacional de Estados en su conjunto<sup>125</sup>.

Desafortunadamente, la respuesta que algunas de las principales potencias democráticas occidentales han dado a la amenaza del terrorismo global, dista mucho de ser consistente con el marco normativo antes mencionado, a tal punto que debemos admitir

---

<sup>123</sup> *Ídem*, párrafos 8 a 38.

<sup>124</sup> TOMUSCHAT, C. *Obligations arising for states without or against their will*, Recueil des Cours Academie de Droit International, Tomo 241, 1993, p. 195.

<sup>125</sup> Sobre esta cuestión, véase CIJ, *Recueil*, 2004, p. 159 y 160.

que actualmente el principal desafío para el imperio de la ley en las relaciones internacionales, e incluso para la paz y la seguridad, no provendría de las organizaciones terroristas radicales sino, precisamente, de la respuesta que a los actos cometidos por dichas organizaciones vendrían dando algunos países, empleando una lógica simétrica a la de los propios terroristas, en detrimento de lo que nos define como civilización, traicionando la lógica del Derecho, del Estado de Derecho y del imperio de la ley, tal como han reconocido los profesores Juan Antonio CARRILLO SALCEDO<sup>126</sup> y Luigi FERRAJOLI<sup>127</sup>.

## VIII. CONCLUSIONES

La promoción del Estado de Derecho dentro de la práctica constante de la Organización de las Naciones Unidas relativa a su invocación y empleo, ha experimentado una evolución que va de la internacionalización de un modelo interno a la postulación de un modelo eminentemente internacional inspirado en tal principio.

En un primer momento, y dentro del marco de la “internacionalización de un modelo interno”, el estudio del Estado de Derecho surgió, de forma sucesiva, en el ámbito de la protección internacional de los derechos humanos y, posteriormente, en el de la consolidación de la paz en las sociedades posconflicto armado para, finalmente, plantear su estudio, a partir de la “Declaración del Milenio”, desde una perspectiva integradora y emancipadora.

En los dos casos anteriores, estaríamos hablando de la internacionalización de un modelo interno de Estado de Derecho, en el que el elemento de internacionalización no provendría de la adaptación de su contenido a la realidad internacional, sino, simplemente, de su promoción a nivel internacional desde el marco institucional de la Organización. Desde esta perspectiva, lo que se estaría promoviendo, en ambos casos, no sería un “Estado de Derecho internacional” sino, más bien una versión interna de dicho principio a nivel internacional, que es bien distinto.

En un segundo momento, que tendría como punto de partida el Informe del Secretario General “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, nos encontramos ante la postulación de un modelo eminentemente internacional que, inspirado en el Estado de Derecho, propugnaría el imperio de la ley en las relaciones internacionales, cuestión sustancialmente distinta a la anterior.

En este sentido, la Organización pasaría a identificar bajo el paraguas de la promoción del Estado de Derecho en el ámbito internacional toda una amplia gama de cuestiones

---

<sup>126</sup> CARRILLO SALCEDO, J. A., “Terrorism and General Principles of International Law”, *International Legal dimension of Terrorism* (FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., Coord), Leiden, Martinus Nijhoff, 2009, p. 11.

<sup>127</sup> FERRAJOLI, L., *Razones jurídicas del pacifismo*, Trotta, Madrid, 2004, p. 55.

esenciales para el orden internacional tales como, por ejemplo, la necesidad de actuar para prevenir los conflictos armados, la adopción de medidas eficaces para proteger a los civiles, el fortalecimiento de las instituciones jurisdiccionales para acabar con la impunidad, la necesidad de actuar con prontitud frente a las vulneraciones masivas de los derechos humanos, la prevención frente a la tendencia de algunos Estados por aplicar el ordenamiento jurídico internacional de una manera arbitraria y selectiva, el respeto de la legalidad internacional, el acatamiento de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia por parte de los Estados en un litigio, entre otros.

No obstante, y a pesar de la relevancia otorgada a la vertiente internacional del Estado de Derecho en la práctica de la Organización, resulta por lo menos sorprendente que no exista un concepto generalmente aceptado entre sus Estados Miembros respecto a lo que deba o pueda entenderse por Estado de Derecho en su vertiente internacional.

Ahora bien, dentro de la doctrina se han elaborado algunas formulaciones teóricas que girarían en torno a esta cuestión. En este sentido, encontramos expresiones tales como “Estado de Derecho Internacional”, “*International Rule of Law*” o, incluso, “Preeminencia del Derecho” para enunciar la sumisión del poder al Derecho y el imperio de la ley en las relaciones internacionales. Por nuestra parte, consideramos que el término “Estado de Derecho Internacional” para enunciar la sumisión del poder público al Derecho más allá de las fronteras del Estado resultaría poco viable, toda vez que la institución jurídica del Estado de Derecho presupone la existencia de un Estado, es decir, de una organización política estatal centralizada, jerarquizada e institucionalizada, que hoy por hoy es inexistente en el ámbito internacional.

En todo caso apostaríamos, de entre las distintas formulaciones teóricas, por una versión material o sustancial que complementa el contenido formal del *International Rule of Law* para enunciar el imperio de la ley en las relaciones internacionales, puesto que, desde nuestro particular punto de vista, una versión material se acercaría más al modelo que se ha venido impulsando desde la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Desde esta perspectiva, la noción del “imperio de la ley” que defendemos como alternativa teórica, representaría las dos caras de una misma moneda, estando, por un lado, la sumisión del poder al Derecho en su aspecto formal –es decir, que el Derecho internacional sea creado conforme a los cauces previstos en el propio ordenamiento jurídico internacional– y, del otro, la sumisión del poder al Derecho en un sentido material, esto es, orientándose su contenido por una serie de principios de rango jerárquico superior –como el de la dignidad intrínseca del ser humano– que sería, precisamente, la gran aportación de las Naciones Unidas a la conceptualización del imperio de la ley en las relaciones internacionales. A pesar de su carácter difuso y embrionario, el imperio de la ley en las relaciones internacionales se habría venido configurando, dentro de la práctica constante de la Organización de las Naciones Unidas relativa a su invocación y empleo, como un principio vertebrador del orden internacional de alcance universal y de naturaleza instrumental.