



Eleanor Roosevelt sosteniendo un cartel de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (noviembre 1949.)

FDR PRESIDENTIAL LIBRARY & MUSEUM

# La democracia y el orden internacional

Félix Gerardo Arellano\*

La democracia está enfrentando amenazas disruptivas desde distintos planos y su defensa y fortalecimiento corresponde, fundamentalmente, al esfuerzo de los ciudadanos, sus organizaciones políticas y sociales a nivel nacional; empero, desde la perspectiva internacional, en el marco del llamado orden internacional particularmente en su expresión liberal, no obstante sus limitaciones, podemos encontrar algunos recursos que se han incrementado en el tiempo para apoyar la institucionalidad democrática.

Es conveniente tener presente que el papel de los instrumentos internacionales para la promoción y defensa de la democracia, por las limitaciones inherentes a la dinámica internacional, se tienden a concentrar en mecanismos de alerta, que básicamente complementan los esfuerzos en el plano interno.

No se debe sobredimensionar la capacidad de acción de tales recursos; básicamente, constituyen una fuerza que coadyuva, apoya,

**... la promoción y defensa de la democracia ha estado presente en el orden internacional desde sus inicios; al respecto, cabe destacar que, desde la creación de las Naciones Unidas está presente la Comisión de Derechos Humanos, que luego experimenta importantes transformaciones que fortalecen la temática de los derechos humanos en la institución.**

complementa; no sustituye, ni desplaza los esfuerzos de los ciudadanos y sus mecanismos de organización; además, su efectividad depende de la organización de la estrategia y la intensidad de los esfuerzos en el marco interno.

Al referirnos a las limitaciones del orden internacional, entre otros, debemos resaltar la visión rígida de la soberanía y la autodeterminación que exhiben en particular los gobiernos autoritarios, con el objeto de mantener el control de las instituciones. En este contexto se inscribe el rechazo a los valores liberales que se han incorporado en el orden internacional de la posguerra, mediante la defensa de los derechos humanos y, en consecuencia, los derechos civiles y políticos.

El actual orden internacional, pese a las divergencias, podríamos definirlo como liberal (OIL), pues los valores liberales, promovidos por los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial, en particular por los Estados Unidos, se desarrollan en la Carta de San Francisco, que crea el sistema de las Naciones Unidas y en los acuerdos de Bretton Woods, que definen la dinámica económica y financiera internacional. En el plano político, el orden internacional liberal (OIL) privilegia las libertades, los derechos humanos y la institucionalidad democrática.

Los críticos al concepto liberal en la dinámica internacional destacan, entre otros, la inconveniencia de trasladar de forma mecánica, los conceptos políticos que operan en el plano nacional de carácter centralizado, cuando las relaciones internacionales son descentralizadas, lo que torna más compleja la construcción de gobernabilidad internacional.

Otro argumento en el cuestionamiento del concepto liberal, tiene que ver con el rechazo de los países comunistas, miembros fundadores de la organización, en particular la vieja Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y sus países satélites, que además forma parte de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y luego se suma la China comunista.

Es cierto que los gobiernos autoritarios rechazan el carácter liberal del orden internacional, pero han aprovechado las debilidades de la dinámica internacional, en particular el hecho que la normativa tenga un carácter voluntario y no vinculante, para aceptar la presencia de tales valores, toda vez que el orden internacional garantiza el control a los gobiernos.

El autoritarismo, que ha crecido y se ha diversificado en el tiempo pues a los gobiernos comunistas se van sumando los gobiernos populistas y radicales, promueve un orden

internacional con un papel limitado de las instituciones, todo bajo el control de los gobiernos, que se ha definido como un orden internacional liberal (OIL) 1.0.<sup>1</sup>

Enfrentando las limitaciones, la promoción y defensa de la democracia ha estado presente en el orden internacional desde sus inicios; al respecto, cabe destacar que, desde la creación de las Naciones Unidas está presente la Comisión de Derechos Humanos, que luego experimenta importantes transformaciones que fortalecen la temática de los derechos humanos en la institución.

Otros elementos van consolidando el papel de los valores liberales, es el caso de la aprobación de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada mediante la Resolución 217, el 10 de diciembre de 1948, que en relación al tema político objeto de esta reflexión, en su artículo 21 establece:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Más adelante, la Asamblea General de las Naciones adopta el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, *un tratado multilateral general que reconoce los derechos civiles y políticos, establece mecanismos para su protección y garantía*; mediante la Resolución 2200, el 16 de diciembre de 1966. Los valores liberales, incluyendo los derechos civiles y políticos, se van afianzando en la organización y, al respecto, cabe destacar:

La creación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en diciembre de 1993;

La aprobación del Programa de Promoción y Consolidación de las Democracias Nuevas o Restauradas, por parte de la Asamblea General en 1994;

La creación del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia, por el Secretario General en el año 2005, con el objetivo de: *apoyar proyectos que tienen por objetivo fortalecer la voz de la sociedad civil, promover el Estado de derecho y los derechos humanos y alentar la participación de todos los grupos en los procesos democráticos*.

La transformación de la Comisión de los Derechos Humanos en el Consejo de los Dere-

chos Humanos en el 2006, y el establecimiento del Examen Periódico Universal de los Derechos Humanos;

La conformación del Foro sobre derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, por parte del Consejo de Derechos Humanos, mediante la resolución 28/14, aprobada en marzo del 2015;

Adicionalmente, en el marco del Consejo de los Derechos Humanos se han adoptado una serie de resoluciones que abordan la interdependencia y mutua relación entre la democracia y los derechos humanos, entre los que destaca: *las resoluciones 19/36 y 28/14 sobre 'Los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho'.*

El programa de asistencia a los procesos electorales de las Naciones Unidas, constituye otro mecanismo en la promoción y la defensa de la democracia. Programa adscrito a la secretaria general adjunta de Asuntos Políticos, para su aplicación se requiere de la solicitud de un país interesado, con una antelación de unos cuatro meses previos al proceso electoral; luego, la secretaria general adjunta evalúa las posibilidades de apoyo, que pueden girar, desde la asistencia técnica en asuntos puntuales, o una asistencia más ambiciosa con una misión de observación.

El orden internacional y sus organizaciones van cambiando y, con el tiempo, la institucionalidad internacional liberal se ha diversificado y fortalecido. Diversas razones han estimulado esos cambios, entre otras, la progresiva extinción de la llamada Guerra Fría, el incremento de las democracias en el mundo, con las llamadas olas democráticas, revoluciones de colores y, por otra parte, el progresivo deterioro y final desaparición de la vieja URSS y sus países satélites.

El ascenso de los valores liberales a escala mundial se puede apreciar en el optimismo de Francis Fukuyama, con su tesis del "fin de la historia", que describía un mundo que se globaliza y asume las libertades como su fundamento. Las tendencias liberalizadoras conllevaron en el orden internacional el fortalecimiento de las instituciones, que logran mayor capacidad de acción, control, seguimiento, supervisión e incluso sanción; lo que excede los estrictos límites que se planteaban en el orden internacional liberal 1.0.

Cuando se observa la naturaleza y alcance de las funciones de instituciones como: la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, el Consejo de los Derechos Hum-

nos o el Examen Periódico Universal; se puede apreciar que la ola democrática y liberal ha estimulado organizaciones con mayor capacidad de acción. En la medida que se amplían, profundizan y fortalecen las funciones de las organizaciones se va conformando lentamente una nueva arquitectura internacional, incipiente y novedosa, que se puede calificar como un orden internacional liberal (OIL) 2.0<sup>2</sup>, donde se flexibiliza el papel de la soberanía y la autodeterminación.

En el marco de esta nueva orientación, en nuestra área de reflexión podemos destacar como casos emblemáticos; por una parte, la suscripción del Estatuto de Roma mediante el cual se establece la Corte Penal Internacional (CPI) y, por otra, las cláusulas democráticas que se han desarrollado en el marco de nuestro hemisferio, en particular la cláusula interamericana que surge en el contexto de un amplio y sólido desarrollo normativo de los derechos humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), uno de sus pilares fundamentales de funcionamiento.

En relación a la Corte Penal Internacional (CPI), constituye un instrumento novedoso en la normativa internacional toda vez que concentra la atención en la investigación y sanción de funcionarios de gobierno incurso en delitos, sobre los que la CPI tiene competencia (lesa humanidad, crímenes de guerra, genocidio); proceso que inicia por solicitud del Consejo de Seguridad, por países que son parte de la CPI o de oficio por parte del fiscal.

La CPI representa un interesante cambio ante la visión rígida de la soberanía, lo que estimula el dinamismo en el orden internacional, en particular en lo que respecta al fortalecimiento de los valores liberales; empero, el número de países ausente, en particular grandes potencias (Estados Unidos, China, Rusia, India, Irán, Turquía) debilita sensiblemente la institución.

#### **LAS CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS**

Organización	Fecha
Mercosur, Primer Protocolo de Ushuaia	1998
Mercosur, Segundo Protocolo de Ushuaia	2012
Comunidad Andina	2000
OEA: Carta Democrática Interamericana	2001
UNASUR	2010
CELAC	2012

Las cláusulas democráticas surgen en el marco del fortalecimiento de las democracias en nuestro hemisferio y constituyen uno de los instrumentos más concretos en la defensa y promoción de la democracia. En términos ge-

**Como se ha podido apreciar, en el orden internacional se ha asignado un papel relevante a la promoción y defensa de la democracia, y las experiencias existentes plantean la conveniencia de la revisión de la arquitectura institucional; empero, en las actuales circunstancias, con el fortalecimiento de las tendencias autoritarias, no se presentan las mejores condiciones para avanzar en la revisión y perfeccionamiento...**

nerales, todas las cláusulas contemplan como objetivo la defensa de la legitimidad de origen, es decir, el rechazo a los gobiernos que llegan al poder por acciones de facto o prácticas que alteran la institucionalidad democrática. Solo la cláusula interamericana ha incluido, de forma incipiente, la legitimidad de desempeño, que conlleva el control de la acción del gobierno, para alertar sobre prácticas que deterioren la institucionalidad democrática y pueden dar inicio a un régimen autoritario.

Todas las cláusulas también contemplan los mecanismos políticos y diplomáticos para evitar la alteración de la democracia o la consolidación del autoritarismo, pero debemos destacar que las cláusulas de Mercosur y la OEA, no obstante sus limitaciones, contemplan los mecanismos más ambiciosos.

En el caso de Mercosur, se ha establecido la existencia del sistema democrático como un requisito para el ingreso y la permanencia dentro de la organización. En consecuencia, los órganos comunitarios tienen la labor de mantener el seguimiento a las prácticas de los gobiernos miembros y activar mecanismos de alerta para evitar las desviaciones autoritarias.

Si la situación se complica, como ha ocurrido en Paraguay con la destitución del presidente Fernando Lugo o con la crisis política venezolana, los gobiernos, de existir la unanimidad, pueden activar la cláusula y, al respecto, pueden recurrir a los mecanismos diplomáticos de conciliación, aplicar sanciones como medio de presión, o finalmente suspender al país, que podrá reincorporarse al restablecer la institucionalidad democrática.

En relación con los mecanismos de sanción, la cláusula de Mercosur cuenta con el espectro más amplio de sanciones de carácter económico, comercial, financiera; empero, en los dos casos que se ha activado la cláusula se ha recurrido directamente a la suspensión de los gobiernos (no expulsión del país). Conviene destacar que en el caso venezolano los gobiernos de Mercosur politizaron profundamente el proceso debilitando el funcionamiento de la cláusula.

En el caso de la cláusula interamericana, además de haber incluido la legitimidad de desempeño, lo que amplía las posibilidades de la organización para ejercer su labor de alerta temprana, le ha conferido al secretario general interesantes atribuciones para la aplicación de la normativa, incluyendo labores de mediación, el seguimiento de la situación e incluso, la posibilidad de solicitar a los gobiernos la consideración de la aplicación de la cláusula.

La experiencia evidencia que la cláusula de la OEA ha sido la más utilizada y, en ese

contexto, el caso más complicado ha sido su potencial aplicación ante la crisis política venezolana, proceso en el cual el secretario general, utilizando los espacios que le ofrece la normativa, ha jugado un papel muy activo, pero los hechos también ilustran sobre las debilidades del proceso y del mecanismo, lo que exige una exhaustiva reflexión y potencial revisión.

Como se ha podido apreciar, en el orden internacional se ha asignado un papel relevante a la promoción y defensa de la democracia, y las experiencias existentes plantean la conveniencia de la revisión de la arquitectura institucional; empero, en las actuales circunstancias, con el fortalecimiento de las tendencias autoritarias, no se presentan las mejores condiciones para avanzar en la revisión y perfeccionamiento, lo que incrementa el desafío para los ciudadanos y las organizaciones políticas y sociales como vigilantes y guardianes de los valores liberales, pues en la práctica constituyen los principales beneficiados.

\*Internacionalista. Doctor en Ciencias Políticas.

Profesor titular y Coordinador del posgrado de

Relaciones Internacionales y Globales de la

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

Miembro del Consejo Editorial de la revista *SIC*.

#### NOTAS:

- 1 Sobre el orden internacional liberal 1.0, entre otros, destacan: Ikenberry, J. (2018); Newell, R. (2017) y Leonard, M. (2017).
- 2 Sobre el orden internacional liberal 2.0, entre otros, destacan: Arellano, F. (2021), Ikenberry, J. (2018); Newell, R. (2017); Powell, Ch. (2017).

#### REFERENCIAS

- ARELLANO, F. (Diciembre, 2021): "Joe Biden y el Orden Internacional". En: *Revista del Grupo Ávila*, vol. 2. 1er año Administración de Biden. Pp. 34-47.
- IKENBERRY, J. (Julio, 2018): "La crisis del orden liberal mundial". En: *Anuario CIDOB 2018*. Barcelona: Barcelona Center for International Affairs.
- NEWELL, R. (Enero, 2017): "¿Necesidad de un nuevo orden internacional?". En: *Foreign Affairs Latinoamericana*.
- LEONARD, M. (Marzo, 2017): "¿Qué es el orden mundial liberal?". En: *Nueva Sociedad*.
- POWELL, Ch. (Abril, 2017): "Tiene futuro el orden liberal internacional". En: *Real Instituto El Cano*.