

DEMOCRACIA Y DERECHO EUROPEO

Por JAVIER ROLDAN BARBERO (*)

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL SISTEMA OCCIDENTAL. 1. *Ideas previas*. 2. *El Consejo de Europa*. 2.1. Condiciones de adhesión y permanencia. 2.2. El Convenio Europeo de Derechos Humanos. 3. *Las alianzas militares*. 4. *La Comunidad Europea*. 4.1. La imposición del régimen político democrático. 4.2. La democracia *supranacional*. a) Planteamiento del tema. b) La traslación a la integración europea de categorías democráticas.—III. LAS RELACIONES ESTE-OESTE. 1. *La coexistencia de sistemas*. 2. *La cooperación para la democracia*. 2.1. Ideas preliminares. 2.2. La orientación hacia el Este de las organizaciones occidentales. a.1) Consideraciones generales. a.2) El Consejo de Europa. a.3) Las alianzas militares. a.4) La Comunidad Europea y sus Estados miembros. 2.3. La nueva orientación de la CSCE. a) La afirmación paneuropea de la democracia. b) Los límites y contradicciones del proceso. 2.4. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.— IV. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES Y FINALES: LA INTERACCIÓN DE LA DEMOCRACIA CON OTROS VALORES EUROPEOS. 1. *La cooperación entre los Estados*. 2. *La protección de los derechos humanos*. 3. *La igualdad soberana de los Estados*. 4. *La libre determinación de los pueblos*. 5. *El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*.

I. INTRODUCCIÓN

El título de este trabajo requiere algunas precisiones previas sobre los objetivos que persigue. Mi intención fundamental es analizar la medida en que un régimen político democrático es un valor tutelado por el derecho europeo (lo que desborda el marco comunitario).

(*) Profesor Titular de Derecho Internacional Público. Universidad de Granada.

Como es sabido, el mismo término «democracia» es polisémico, entendido en su dimensión formal (Kelsen (1)), como técnica y valor (Duverger (2)), o, por poner un ejemplo en el plano institucional, como forma de vida política, social y económica (cumbre de Helsinki de 1992 de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (3))... No son ajenas a esta explotación del vocablo las connotaciones virtuosas de que se ha rodeado. Todos los ideales se prestan a tergiversación y a manipulación. Y la democracia es siempre un valor incompleto, perfectible.

Pero está claro que nos referimos a la democracia «con rostro occidental»: parlamentaria, pluralista, liberal. Un sistema que ha sido caracterizado así por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos:

«no puede existir una sociedad democrática sin que pluralismo, tolerancia y amplitud de espíritu encuentren su expresión práctica en un régimen constitucional que esté sometido al principio de la preeminencia del Derecho, que comporte esencialmente un control eficaz del ejecutivo, ejercido, sin perjuicio del control parlamentario, por un poder judicial independiente que asegure el respeto de la persona humana» (4).

Estos valores son hoy asumidos, aunque todavía no practicados, por toda Europa a raíz de las transformaciones ocurridas en las últimas fechas. Mi perspectiva es la del iusinternacionalista; es decir, trataré de ofrecer fundamentos de Derecho internacional a un tema pluridisciplinar, examinando cómo se refleja en el marco europeo la hegemonía de la democracia.

Hoy la imagen del Continente no permite sentar conclusiones triunfalistas ni definitivas. La aproximación de ideales políticos —y económicos— ha sido incapaz, por sí sola, de consolidar la paz, el respeto de la dignidad humana y la prosperidad; pero sí es cierto que el dere-

(1) H. KELSEN: *Teoría general del Estado*, trad. de L. Legaz Lacambra, México, 1979, pág. 470.

(2) M. DUVERGER: «Nécessité de la démocratie», *Annuaire Européen*, 1982, pág. 122.

(3) Vid. *infra*, nota 53, punto 3.

(4) Sentencia de 26-4-79. Sunday Times c. Reino Unido. Serie A, núm. 30. Me sirvo de la traducción efectuada en la obra *Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 25 años de jurisprudencia. 1959-1983* (Publicaciones de las Cortes Generales), pág. 526, punto 8.

cho internacional (y *supranacional*) adoptado en Europa se ha convertido en un poderoso agente democratizador, en un enérgico activista en favor de las libertades, coincidiendo justamente con una cierta crisis política interna. Asistimos a una socialización de los valores democráticos a escala internacional. Un régimen de libertades aparece como premisa y como propósito de la cooperación en múltiples dominios, y sobre el disidente pesa una amenaza de aislamiento. En este sentido, y es éste uno de los vectores de nuestro razonamiento, el derecho europeo se interpenetra cada vez más con el derecho constitucional y con el pensamiento político.

Unas últimas palabras preliminares para presentar la estructura de este artículo. Seguidamente examino el sistema occidental forjado esencialmente en la posguerra: Consejo de Europa, alianzas de defensa y Comunidad Europea serán tratados en su dimensión democratizadora. A continuación, abordo el tema desde la perspectiva paneuropea estudiando el tránsito desde la coexistencia a la convergencia de sistemas. Este nuevo orden democrático europeo trata de configurarse, en sus grandes coordenadas, mediante la acción de las instituciones occidentales preexistentes, la reformulación de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa y la creación de una nueva organización internacional de relieve: el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Terminaré con algunas reflexiones generales y finales sobre la interacción del valor «democracia» con otros principios esenciales de la sociedad europea.

II. EL SISTEMA OCCIDENTAL

1. *Ideas previas*

El área llamada *occidental*, a consecuencia de su tradición política y de los horrores generados y padecidos por los fascismos, promovió fervientemente el sistema democrático en el orden institucional europeo forjado en la posguerra. Es cándido pensar que la solidaridad occidental se ha ceñido a instaurar una civilización de democracia; pero es cierto que el referente democrático como factor aglutinador se vio acrecentado por el espectro de otro totalitarismo, el comunismo, nuevo rival nacido

de la *guerra fría*, y perdura a despecho de la rivalidad interna en el terreno económico.

Las convicciones democráticas de estas organizaciones internacionales y sus capacidades han sido sometidas a examen por fisuras autoritarias aparecidas en el bloque occidental (España, Grecia, Portugal, Turquía). Aún hoy deben ejercer de centinelas de las libertades internas, ante el rebrote de diversas formas de intolerancia y las deficiencias inherentes a los sistemas.

Examinemos las instituciones más representativas (5):

2. *El Consejo de Europa*

2.1. *Condiciones de adhesión y permanencia*

El Consejo de Europa ha sido caracterizado como «Pacto Europeo de defensa de la democracia» (6). El artículo 3 de su Estatuto fundacional de 1949 obliga, en efecto, a los Estados miembros a reconocer «el principio del imperio del Derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales». En la apreciación de este requisito es verdad que el Consejo no se ha mostrado riguroso al admitir Estados, como España en 1977, cuando sus instituciones democráticas aún no estaban consolidadas, precisamente con la intención de fortalecer la apertura política. Referiremos en páginas subsiguientes la receptividad del Consejo hacia los países poscomunistas.

El procedimiento de expulsión y suspensión recogido en el artículo 8 no ha sido jamás formalmente aplicado hasta la fecha. Sin embargo, la capacidad disuasoria y represiva del Consejo de Europa ante movimientos involucionistas desatados en sus Estados miembros fue puesta a prueba en relación a Grecia y Turquía, países en donde se suspendieron las garantías constitucionales. En ambos casos, pesó probable-

(5) No deben subestimarse, empero, otros foros internacionales, como la OCDE o el G-7 que, desde presupuestos económicos, participan lateralmente también en los principios políticos regionales. El propio origen histórico de la primitiva OEEC en torno al Plan Marshal avala esta afirmación.

(6) M. AGUILAR NAVARRO: «El Consejo de Europa contemplado por un parlamento español», *Revista de Instituciones Europeas*, 1978-1, pág. 35.

mente más el interés político de actuar sobre estos países en el marco de la organización que no fuera de la misma. No obstante, luego del «golpe de los coroneles», Grecia emprendió una «retirada obligada» (7). Respecto a Turquía, se tiene la impresión de que el Consejo ha concedido a este país, tan importante en términos geoestratégicos, un margen de condescendencia mayor que el habitual (8). Como ha sucedido en otras áreas, la alianza anticomunista ha exculpado a sistemas autoritarios basados en el libre mercado.

Con estas premisas de militancia, los valores democráticos son proyectados a la cooperación intergubernamental desplegada por el Consejo de Europa. Bajo sus auspicios, se pretende edificar un *corpus iuris* europeo en el que ha sobresalido la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales nucleada en torno al Convenio de Roma de 1950, cuyas implicaciones con la democracia paso a considerar (9).

2.2. *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*

Se puede decir que este Convenio tiene su razón de ser en que la democracia no es en sí misma suficiente ni definitiva, sino que precisa de un régimen de protección de los derechos humanos que coadyuve a construir una sociedad verdaderamente plural y abierta.

El Convenio Europeo se ha perfeccionado en sus disposiciones y objetivos iniciales a través de la elaboración de sucesivos protocolos y de una jurisprudencia evolutiva que pone de relieve la importancia de que el derecho internacional de los derechos humanos no se limite a

(7) Puede consultarse A. Ch. KISS, Ph. VERGLERIS: «L'affaire grecque devant le Conseil de l'Europe et la Commission Européenne des Droits de l'Homme», *Annuaire Français de Droit International*, 1971, págs. 889-931.

(8) Una visión crítica del caso *turco* en D. C. CONSTAS: «The "Turkish Affair": A Test Case for the Council of Europe», *Legal Issues of European Integration*, 1982-2, págs. 69-87.

(9) Conviene señalar que a los derechos civiles y políticos contemplados en el Convenio de Roma de 1950 se añaden los derechos económicos, sociales y culturales que, con carácter programático, enuncia la Carta Social europea de 18-10-61. Consúltense las reflexiones de J. A. CARRILO SALCEDO en su artículo «Protección de derechos humanos en el Consejo de Europa: hacia la superación de la dualidad entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales», *Revista de Instituciones Europeas*, 1991-2, págs. 431-453.

una función declarativa, sino que desarrolle un sistema de control preventivo y represivo. Pero este progreso jurídico, hay que precisarlo, no se efectúa frente al Estado, sino por obra y por intermedio del mismo, y reviste un carácter complementario y no competitivo con el sistema interno de salvaguarda, según se desprende de los artículos 26 y 60. El Convenio, en otro orden de ideas, desborda el tradicional enunciado sinalagmático para profesar una ideología comunitaria asentada en obligaciones colectivas que instituyen un orden público europeo.

Como hemos señalado, este sistema ayuda a profundizar y a autenticar la democracia representativa; pero, al mismo tiempo, su subsistencia y eficacia reposan «en un régimen político verdaderamente democrático», como reza el preámbulo. Llama la atención, por este motivo, que la propia legitimidad del poder, que descansa en la expresión de la voluntad popular mediante elecciones libres y periódicas, fuera recogida en un protocolo al Convenio, el número 1, y con un tenor que asigna obligaciones a los Estados, pero no derechos a los individuos (10). No obstante, la jurisprudencia más reciente emanada de la Comisión y el Tribunal, en la única ocasión que se le ha presentado de interpretar este precepto, han puesto énfasis en su importancia capital en el sistema del Convenio y ha rectificado la coloración interestatal de su redacción (11). Se comprende también que la cancelación de elecciones se interpenetre con otras violaciones del Convenio y suponga una afrenta a todo el sistema democrático, tal como ocurrió en el *caso griego* (12).

Otra vertiente de la interacción entre derechos humanos y democracia se presenta cuando este último concepto sirve de criterio justificativo para la restricción de derechos fundamentales, tal como se dispone, a título de ejemplo, en el apartado segundo del artículo 11 atinente a la libertad de reunión y de asociación:

(10) Dice el artículo 3 de Protocolo 1: «Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo acerca de la elección del cuerpo legislativo.»

(11) Cfr. Decisión de la Comisión de 30-5-75. Demandas números 6745/74 y 6746/74. *Annuaire de la Conention*, vol. 18, pág. 245; y Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2-3-87. Asunto Mathieu-Mohin y Clerfayt. Serie A, núm. 113, puntos 47-49.

(12) *Yearbook of the European Convention*, 1969.

«El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquéllas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una *sociedad democrática*, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos» (13).

De esta manera, se extrapola al campo internacional el dilema interno de los medios al alcance del Estado para reprimir el ejercicio de derechos. La noción «sociedad democrática» se emplea en esta y otras disposiciones no sólo como límite corrector de los derechos humanos para la propia supervivencia del sistema; se trata, además, de un criterio racional que pone diques a la razón de Estado para atropellar garantías individuales.

Las virtualidades del concepto «sociedad democrática» sobrepasan, por lo demás, las aplicaciones reseñadas para convertirse, como ha razonado Jacot-Guillarmod, en un principio general de interpretación del Convenio, de perfiles forzosamente variables (14). Precisamente, los órganos de garantía del Convenio de Roma han pretendido, mediante esta noción mutable y flexible, superar el desfase temporal del texto originario, interpretándolo «a la luz de las concepciones prevaletientes en nuestros días en los Estados Democráticos». De esta suerte, el pulso de la sociedad democrática modela incesantemente el alcance del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esta circunstancia no empece que deba ampliarse formalmente su contenido y perfeccionarse su mecanismo de garantía.

3. *Las alianzas militares*

El origen inmediato de la OTAN, ligado al final de la democracia en Checoslovaquia, ha marcado esta organización internacional, hasta recientemente, con un inconfundible sesgo anticomunista.

Sin embargo, el estatuto democrático no aparece como condición

(13) Cfr. asimismo artículos 6, 8 a 10 y artículo 2, apartados 3 y 4, del protocolo número 4. El artículo 18 confirma la interpretación restrictiva de que deben ser objeto estas medidas al no poder ser aplicadas «más que con la finalidad para la cual han sido previstas».

(14) O. JACOT-GUILLARMOD: «The Relationship Between Democracy and Human Rights», en *Democracy and Human Rights*, Strasbourg, 1990, págs. 57-63.

inequívoca para la adhesión, si bien puede inferirse del artículo 10 el Tratado de Washington de 1949 en relación con su preámbulo. Además, en innúmeros comunicados de la Alianza atlántica se invoca el ideal de la libertad de los pueblos como patrimonio común de los Estados miembros, a modo de trasunto de la doctrina oficial norteamericana de la «defensa del mundo libre». No obstante, intereses estratégicos preponderantes han motivado que la OTAN abarque Estados de estructura autoritaria, como Grecia, Portugal y Turquía lo fueron durante años.

En lo atinente a la UEO, organización que se perfila como componente defensivo de la Unión Europea, aun preservando la OTAN su identidad e importancia, se aprecia en la evolución de su derecho constitutivo el tránsito desde el antinazismo imperante aún en 1948 a la filosofía anticomunista en su reforma de 1954. En el preámbulo de esta institución se subraya la defensa de «los principios democráticos, las libertades cívicas e individuales, las tradiciones constitucionales y el imperio de la Ley, que constituyen su patrimonio común».

4. *La Comunidad Europea*

4.1. *La imposición del régimen político democrático*

La Comunidad Europea ha ido paulatinamente especificando el compromiso con la democracia de sus Estados miembros. Dicho compromiso queda incorporado al derecho primario de la Unión en el artículo F.1, del Tratado de Maastricht adoptado el 7 de febrero de 1992, que precisa que los sistemas de gobierno de los Estados miembros «se basarán en los principios democráticos». Se trata, pues, de una condición necesaria, si bien no suficiente, para la adhesión (15). Estos valores son proyectados a la política exterior, como comprobaremos.

De algunas fuentes puede colegirse que la pertenencia al Consejo

(15) Es interesante la observación de A. MANGAS MARTÍN cuando advierte que el carácter democrático no sólo atañe al origen del poder, sino también a su ejercicio. «El Tratado de Unión Europea: análisis de su estructura general», *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia*, D-17, septiembre de 1992, págs. 38-39.

de Europa es un *prius* para la adhesión a las Comunidades (16), si bien la candidatura de Turquía, por ejemplo, ha sido aparcada en espera de una «modernización» que afecte también a la esfera política de este Estado. A diferencia del Consejo de Europa, no existe un régimen sancionatorio específico y explícito para el Estado miembro que conculque los principios democráticos; pero es sencillo pensar en algunas otras disposiciones que resultarían inmediatamente transgredidas y harían incompatible la permanencia en la Comunidad con el mantenimiento de un sistema autoritario (17).

Se entiende, pues, que la Comunidad Europea ejerza sobre países aspirantes un magnetismo también a causa de sus principios políticos, como sucedió en España. La experiencia histórica enseña, y es muy oportuno recordarlo ahora, que la integración europea, forjada sobre afinidades sociopolíticas entre sus miembros, ha sido, en sí misma, un polo de estabilidad democrática. Por razones parecidas, la creación del Espacio Económico Europeo debe conducir al fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos, como se lee en el preámbulo de su acuerdo constitutivo.

4.2. *La democracia "supranacional"*

a) *Planteamiento del tema*

Aunque ciertamente la democracia es un rasgo fundamental de la identidad europea, se ha podido decir que no se permitiría a un Estado integrarse en la Comunidad si tuviese un sistema político parecido al comunitario (18). Tras esta *boutade*, late la insatisfactoria extrapolación

(16) Cfr. artículo 230 del Tratado de la CEE y declaración aneja al Acta Unica Europea; incluso esta apreciación se podrá derivar también, con reservas, del artículo F.1, introducido por el Tratado de Maastricht en relación al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

(17) Así, artículos 5, 224 y 225, 230 del Tratado CEE. Asimismo, el artículo 138 A del Tratado CE introducido por el Tratado de Unión Europea encarece el valor del pluralismo político.

(18) F. PASETTI BOMBARDELLA: «Le Parlement face au Conseil», en J. V. LOUIS, D. WAELBROECK: *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruxelles, 1988, pág. 18.

a la integración europea de la triada propia de la cultura política occidental: derechos humanos, democracia, estado de derecho. Se trata, en última instancia, de determinar si las garantías democráticas internas sufren menoscabo a causa de este ambicioso ejemplo de transformación de la soberanía estatal. Estrechamente ligada a tal apreciación está la cuestión de la primacía del Derecho comunitario sobre el interno, incluido el de rango constitucional. Tema sugerente, enjundioso, que ha sido objeto de abundante literatura y desborda los objetivos de este trabajo, por lo que me limitaré, por razones sistemáticas, a encuadrarlo en sus coordenadas principales.

b) *La traslación a la integración europea de categorías democráticas*

En los años setenta, la vinculación de la Comunidad Europea a los derechos fundamentales se ha formalizado en declaraciones institucionales y emanadas de la Cooperación política europea, así como, fundamentalmente, de la jurisprudencia pretoriana emanada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que ha asignado la condición de principios generales del derecho comunitario a los derechos y libertades reconocidos en las Constituciones nacionales y en los instrumentos internacionales vinculantes para los Estados miembros, singularmente el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esta declaración, que ha suscitado interpretaciones muy dispares (19), ha sido constitucionalmente

(19) Cfr., en general, N. FOSTER: «The European Court of Justice and the European Convention for the Protection of Human Rights», *Human Rights Law Journal*, 1987-2-4, y D. RUIZ-JARABO: «Técnica jurídica de protección de los derechos humanos en la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1990-1, págs. 151-184. Desde luego, el Tribunal no ha avalado la tesis formulada por P. PESCATORE, según la cual la Comunidad estaría vinculada al Convenio de Roma en virtud de la doctrina de la sucesión, como sucede con el GATT. «La Cour de Justice des Communautés Européennes et la Convention Européenne des Droits de l'Homme», en *Protecting Human Rights: the European dimension. Mélanges Wiarda*, ciudad, año, págs. 441-455. La Comisión europea de derechos humanos, de hecho, ha declarado indamisibles, *ratione personae*, demandas planteadas contra la Comunidad Europea. Cfr. Decisión de 19-1-89. Demanda núm. 13.539/89, cit. en *Annuaire Français de Droit International*, 1988, págs. 382-384. En cambio, la misma Comisión ha valorado favorablemente el sistema comunitario de protección. Cfr. a este respecto Decisión de 9-2-90. Demanda núm. 13.258/87 (aún no publicada). El mismo juez G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS ha considerado recientemente que el Convenio Europeo de Derechos Humanos desempeña ya

zada por el artículo F, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, en detrimento, momentáneamente, de la argumentación de la Comisión —a la que personalmente me sumo—, dirigida a la adhesión formal al Convenio Europeo de Derechos Humanos en orden a la unificación de sistemas (20), así como también en defecto de la tesis preconizada por el Parlamento Europeo, consistente en una declaración comunitaria de derechos fundamentales (21). En consecuencia, esta «codificación del

en la práctica jurisprudencial del Tribunal de Justicia una función equivalente a la de un catálogo de derechos fundamentales formalmente reconocido. Conferencia pronunciada en la Universidad Carlos III de Madrid el 3-11-92 con el título «La protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas». No comparto, en cambio, el criterio de J.-P. JACQUÉ cuando rebate que el Convenio forme parte del ordenamiento jurídico comunitario como parte de los principios generales del derecho. A su juicio, el Convenio es una fuente de inspiración simplemente, si bien admite que el Tribunal de Justicia le concede, cada vez más, un lugar preeminente. «Communauté Européenne et Convention Européenne des droits de l'homme», *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à J. Boulouis*, Paris, 1991, págs. 327-330. Conviene agregar que los tribunales constitucionales italiano y alemán han planteado reparos, más tarde removidos, en el segundo caso, al modelo de protección de derechos fundamentales propio de la Comunidad. Consúltese G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS: «Tribunales Constitucionales y Derecho comunitario», en la obra, de próxima publicación, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo (Homenaje al profesor M. Díez de Velasco)*.

(20) La Comisión lanzó esta propuesta en 1979 y la renovó en una comunicación fechada el 19 de noviembre de 1990 en la que denuncia el contraste entre los valores democráticos predicados por la Comunidad en el exterior y el hecho de no estar sometida al control de los órganos del Convenio. Documento *SEC (90) 2087 final*. Esta propuesta ha sido secundada por ilustres autores. Entre otros: C. D. EHLERMANN: «L'adhésion des Communautés européennes à la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les difficultés, les justifications», en *L'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1981, págs. 57-67; G. COHEN-JONATHAN: «La problématique de l'adhésion des Communautés Européennes à la Convention Européenne des droits de l'homme», *Mélanges P. H. Teitgen*, Paris, 1984, págs. 81-104; H. G. SCHERMERS: «The European Communities Bound by Fundamental Human Rights», *Common Market Law Review*, 1990-2, págs. 249-258. El propio J.-P. JACQUÉ considera que el artículo F.2, es insatisfactorio y que la única solución plausible es la adhesión formal (*loc. cit.* en nota 20, pág. 330).

(21) Esta declaración fue aprobada por el Parlamento Europeo el 12-4-89. *DOCE*, núm. C 120 de 16-5-89, pág. 5. Cfr. al respecto S. E. PERRALKIS: «Contribution au débat sur la protection communautaire des droits de l'homme: la déclaration des droits et libertés fondamentaux du Parlement Européen», *Revue du Marché Commun*, núm. 338, Juin-Juillet, 1990, págs. 467-474. La propia Comisión defiende la adhesión al Convenio de Roma más como complemento que como alternativa al repertorio propio de derechos.

acervo jurisprudencial» (22) no disipa todas las incertidumbres ni todas las objeciones (23).

Más allá del problema atinente a los derechos fundamentales, se ha pretendido extender a la integración europea otras instituciones propias de la democracia, como el propio orden constitucional (24). Sin embargo, el propagado *déficit democrático* de la Comunidad Europea encuentra su faceta más sobresaliente en el papel secundario asignado al Parlamento Europeo (25).

Para la unidad europea, hay que tomar en consideración que el factor democrático, como razonó Malintoppi, es bipolar y también reposa en los Estados (26). El Tratado de la Unión pondera asimismo la identidad y diversidad de los Estados, la proximidad al ciudadano de la toma de decisiones, la participación de los parlamentos nacionales en el proceso y el principio de subsidiariedad como criterio de distribución racional de competencias. En realidad, el razonamiento en términos de democracia aplicado a la unidad europea es pluriangular y no podemos aquí escrutarlo. Sin embargo, me parece pertinente en las circunstancias actuales tener presentes estas palabras de Dahrendorf: «Sólo la Unión Europea es capaz de realizar los deseos que se vinculan

(22) Expresión de A. MANGAS MARTÍN, *loc. cit.* en nota 15, pág. 39.

(23) Conviene añadir que, en virtud del artículo L, el artículo F queda sustraído del control judicial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

(24) En su dictamen 1/91, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha referido al Tratado constitutivo de la CEE como «la Carta constitucional de una Comunidad de Derecho» (punto 21). En Resolución de 14-10-92 sobre el estado de la Unión Europea y de la ratificación del Tratado de Maastricht —aún no publicada en el *DOCE*—el Parlamento insiste en la exigencia de dotar a la construcción europea de una constitución democrática y eficaz (punto 7). Vid. el texto en *Agence Europe* de 16-10-92. Vid. igualmente, más en general, la resolución anterior sobre los fundamentos constitucionales de la Unión Europea fechada el 12-12-90. *DOCE*, núm. C 19 de 28-1-91, págs. 65-74. Como referencia doctrinal consúltese G. F. MANCINI: «The Making of a Constitution for Europe», *Common Market Law Review*, 1989-4, págs. 595-614.

(25) Cfr. Ch. REICH: «Qu'est-ce que... le déficit démocratique», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 343, janvier-1991, págs. 14-18. Sobre el intento del Tratado de Maastricht por infundir más carácter democrático al funcionamiento de la Comunidad al tiempo que más eficacia operacional, vid. J. DíEZ-HOCHLEITNER: «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia*, D-18, septiembre-92, págs. 9-96.

(26) A. MALINTOPPI: «Introducción al análisis del control democrático en el sistema comunitario», *Revista de Instituciones Europeas*, 1980-3, págs. 935-946.

con una idea constitucional democrática moderna» (27). Es evidente que asistimos a una ampliación del espacio político, de manera que el ejercicio del poder y la naturaleza de los problemas rebasan el marco estatal.

III. LAS RELACIONES ESTE-OESTE

1. *La coexistencia de sistemas*

Desde el término de la segunda guerra mundial hasta la «revolución democrática» iniciada en 1989, han transcurrido más de cuarenta años con más desconfianza que colaboración entre el Este y el Oeste.

Se suele ubicar y datar en Yalta, y en 1945, la división de Europa en esferas de influencias. Las potencias representadas invocaron profusamente de consuno el término «democracia», conscientes, sin embargo, de que el vocablo encerraba significados disímiles.

Ambos bloques construyeron su respectivo sistema institucional. Al occidental ya hemos hecho mención. El internacionalismo socialista se articuló, básicamente, en torno al Pacto de Varsovia, como réplica a la OTAN, y en torno al Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), como contrapunto a la denostada cooperación económica capitalista. El Movimiento de Países no Alineados pretendía ejercer una función de contrapeso a la división del mundo en bloques, división en la que se ha podido observar un enfrentamiento por afanes imperiales, más que un conflicto ideológico.

La palabra «coexistencia» designaba unas relaciones tendentes a garantizar la convivencia de sistemas antagónicos (28). La traducción formal del *statu quo* territorial y político se plasmó en la Resolución 2625 (XXV) adoptada por consenso por la Asamblea General de Naciones Unidas el 24 de octubre de 1970. En el marco propiamente regional, el espíritu de la distensión tuvo su reflejo en la convocatoria de la

(27) R. DAHRENDORF: *En defensa de la Unión Europea*, trad. de H. Weber, Madrid, 1976, pág. 181.

(28) Vid. la perspectiva soviética en G. I. TUNKIN: «Co-existence and International Law», *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 1958-III, págs. 5-81. Un punto de vista occidental en E. MCWHINNEY: *Conflit idéologique et ordre public mondial*, París, 1970.

Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), foro que *multilateralizó* el diálogo Este-Oeste y que dio a luz el 1 de agosto de 1975 el Acta Final de Helsinki, «a milestone in human history», como se la ha llamado (29).

Desde sus inicios, Occidente consideró a los derechos humanos como eje capital de la distensión. Sin embargo, este documento apenas desarrolló los valores proclamados dada la precariedad del consenso. Además, no se adjudicó nominalmente al Acta Final de Helsinki naturaleza jurídica. «La sociedad sobre la que la CSCE opera —escribió en 1981 Liñán Nogueras— está más abierta a los vagos compromisos políticos que a las exigentes reglas del derecho» (30).

Es cierto que la factura del principio VII del Decálogo del Acta Final era genuinamente occidental. La circulación de ideas, información y personas favorecía además las tesis democráticas, y, a su socaire, ciudadanos de ambos lados del telón de acero y responsables políticos occidentales presionaron para una liberalización del sistema. Sin embargo, la interpretación del cesto humanitario de la CSCE ha estado sujeta a interpretaciones dispares y restrictivas por parte del «socialismo real».

El marco de la CSCE permaneció abierto a pesar de las crisis. Frente al mutismo ofrecido en materia de derechos humanos por la reunión de seguimiento de Belgrado, la de Madrid deparó algunos logros. Estos avances se vieron sensiblemente profundizados en la siguiente reunión de Viena (1986-1989), sin que los Estados del Este —la *perestroika* ya emprendida— invocaran siquiera una contrapartida en el campo de los derechos sociales y económicos (31). Bien es verdad que aún era pronto para nombrar la democracia representativa como ideal común, y que

(29) J. SIZOO, R. Th. JURGENS: *CSCE Decision-Making. The Madrid Experience*, The Hague, 1984, pág. 17. Sobre este documento, véase F. M. MARINO MENÉNDEZ: «Seguridad y cooperación en Europa: el Acta Final de Helsinki», *Revista de Instituciones Europeas*, 1975-3, págs. 639-659. En este mismo volumen está reproducido íntegro el texto del Acta, págs. 891 y ss.

(30) D. J. LIÑÁN NOGUERAS: «Consenso y legitimación en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa», *Revista de Estudios Internacionales*, 1981-3, pág. 667.

(31) Vid. el documento final y un comentario al mismo en H. TRETTER: «Human Rights in the Concluding Document of the Vienna Follow-Up Meeting of the CSCE of January 15th, 1989», *Human Rights Law Journal*, 189-1-2, págs. 257-269.

el hundimiento de las «democracias populares» sobrevino de manera bastante inopinada.

2. *La cooperación para la democracia*

2.1. *Ideas preliminares*

A la mitad de los años 80 se dijo del proceso de Helsinki que era «de longue haleine» (32) y que sus efectos eran más potenciales que reales (33). Estas opiniones dan pie a una reflexión, que desborda nuestros propósitos, sobre la etiología de la disolución del comunismo y, particularmente, sobre el papel jugado en la *revolución democrática* por la CSCE.

Contrariamente a algunas predicciones, no ha habido, en propiedad, una confluencia de sistemas, sino un triunfo de las tesis liberales en una peculiar versión de la teoría del dominó que ha tenido su manifestación más sobresaliente en la unidad alemana. Por lo demás, la ruptura con el modelo precedente no se ha conducido con igual orden ni igual celeridad. El proceso está, sin duda, amenazado y preñado de turbulencias. Como sucedió doscientos años antes con la Revolución Francesa, ha resultado más fácil demoler el antiguo régimen que cimentar las nuevas estructuras. Es cundo menos prematuro proclamar una auténtica comunidad del Atlántico a los Urales.

Pero es cierto que ya no hay dos concepciones contrapuestas del modelo de sociedad ni del derecho internacional (34). La democracia es ya un valor, aunque todavía no un hecho, paneuropeo.

La nueva arquitectura occidental ha desarticulado las organizaciones internacionales socialistas. Sin embargo, los ahora llamados *países de Europa Central y Oriental*, ¡incluida Albania!, han renunciado a la al-

(32) V.-Y. GHÉBALI: «La question des droits de l'homme à la réunion de Madrid sur les suites de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe», *Annuaire Français de Droit International*, 1983, pág. 80.

(33) G. EDWARDS: «The Conference on Security and Co-Operation in Europe After ten Years», *International Relations*, 1985-4, pág. 400.

(34) Cfr. sobre el nuevo pensamiento iusinternacionalista E. MCWHINNEY: «The "New Thinking" in Soviet International Law: Soviet Doctrines and Practice in the Post-Tunkin Era», *Canadian Yearbook of International Law*, 1990, págs. 309-337.

banización en la actual coyuntura. De un lado, codician las preexistentes instituciones occidentales; de otro, se ha remodelado y vigorizado la CSCE. Finalmente, se han creado nuevas estructuras entre las que sobresale el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Este será el hilo conductor de las páginas que siguen. Tengamos presente, no obstante, que toda la ayuda prestada, en cualquiera de sus manifestaciones, a los países poscomunistas persigue el objetivo de disuadir la involución de las reformas estructurales acometidas en el terreno económico y político. Se comprende, pues, la interacción, la interdisciplinariedad y el encabalgamiento a que conducen los numerosos frentes democratizadores abiertos en el nuevo espacio político europeo.

2.2. *La orientación hacia el Este de las organizaciones occidentales*

a.1). *Consideraciones generales*

Se han buscado analogías entre la coyuntura europea actual y la que vivió la Europa occidental al término de la segunda guerra mundial. Así, se ha llegado a postular un nuevo Plan Marshall para los países de la Europa central y oriental. Sin embargo, parece claro que la transición entonces fue menos traumática que lo está siendo la actual desde el comunismo (35). En esta tesitura, las organizaciones occidentales preexistentes están asumiendo un nuevo desafío con la construcción de un derecho continental, procediendo a una necesaria reforma interna y a desarrollar su carácter extravertido (36) en busca de una razón de ser en la nueva estructura política europea.

La acogida de nuevos miembros es, sin duda, una eficaz manera de alentar su régimen de libertades. Pero, como se repite, el poscomunismo no se identifica aún con un Estado de derecho de corte occidental, y el ritmo de las reformas es muy desigual. De ahí la circuns-

(35) Más siniestro, y por ahora infundado, es encontrar precedentes entre el surgimiento del nazismo en los años treinta y los actuales brotes de xenofobia y racismo. Por desgracia, más fundamento tiene encontrar en los Balcanes el foco de un posible conflicto bélico generalizado.

(36) Expresión tomada de M. VIRALLY: «Les relations entre organisations régionales et organisations universelles», en *Colloque de Bordeaux: Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, Paris, 1977, pág. 154.

pección observada en el diseño de la nueva arquitectura europea, con el caso singular de la Alemania oriental.

En cualquier caso, las instituciones occidentales han reforzado ya su papel de promotoras y garantes de las libertades en los *países en vías de democratización*. La cooperación en todos los terrenos está condicionada y orientada por la perseverancia en las reformas, si bien esta circunstancia es apreciada discrecionalmente. Lleva razón Eyskens cuando recuerda que la ayuda exógena no puede asumir por entero las reformas estructurales emprendidas en los países de Europa central y oriental (37). Sin embargo, en este proceso habrá que tener igualmente presente que la ayuda occidental no persigue sólo afianzar las libertades foráneas, sino también salvaguardar las propias.

a.2) *El Consejo de Europa*

El Consejo de Europa se encuentra particularmente preocupado por encontrar sus señas de identidad en la nueva Europa, condicionado por la ampliación previsible, de carácter geográfico y/o funcional, de la Comunidad Europea y por la nueva orientación de la CSCE (38).

Además de su propia razón de ser, el Consejo se plantea, con motivo de la disolución del comunismo, sus fronteras, ahora configuradas, como miembros de pleno derecho, por veintisiete países tras las recientes incorporaciones de Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Bulgaria. El problema tiene hoy un cariz bien distinto de cuando hace años Pierre Mertens sugirió la adhesión de algún país socialista «con rostro

(37) M. EYSKENS: «From détente to entente. The impact of the implosion of communism», *Studia diplomatica*, 1990-2, págs. 16-17.

(38) Consúltense referencias doctrinales e institucionales sobre la labor del Consejo de Europa en la construcción europea en *La Comunità Internazionale*, 1989-2. Cfr. asimismo la Recomendación 1.139 (1991) de la Asamblea Parlamentaria, adoptada el 29-1-91. En ella, la Asamblea se congratula de la institucionalización de la CSCE, pero estima que nuevos órganos deben ser creados sólo cuando sea estrictamente necesario. Por otra parte, apoya la adhesión de la Comunidad Europea al Consejo de Europa y al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950. El texto está transcrito en *Human Rights Law Journal*, 1991-3, pág. 112.

humano» (39). Actualmente, los países de Europa central y oriental persiguen un sistema político paragonable por entero al occidental. En esta tesitura, el Consejo de Europa, con acierto, a mi juicio, se ha mostrado receptivo, pero a la vez cauteloso para verificar las garantías democráticas e impedir una trivialización del baremo político. El Consejo analiza y evalúa la situación política interna con el ánimo de no precipitarse en la adhesión (40).

De momento, el Consejo de Europa ha acentuado recientemente su función reflexiva e instructora en torno a los fundamentos de la democracia para los Estados europeos miembros y no miembros, sobre todo mediante el programa *Demóstenes* y la Comisión para la Democracia a través del Derecho (41).

Con estas iniciativas, y a la espera de la cumbre de la organización prevista para octubre de 1993, el Consejo pretende, como ha escrito su Secretaria General, y es también mi deseo, despojarse de su carácter *venerable*, expresión cargada de condescendencia, y convertirse en un instrumento indispensable de la gran Europa (42).

(39) En concreto, este autor se preguntaba en 1971 si un Estado como Yugoslavia conculcaba efectivamente más los derechos humanos que otro como Turquía. «Les organes du Conseil de l'Europe et le concept de "démocratie" dans le cadre des deux affaires grecques», *Revue Belge de Droit International*, 1971-1, pág. 147.

(40) Desde la perspectiva del Convenio Europeo de Derechos Humanos la sentencia *Belilos* del Tribunal recaída el 29-4-88 (Serie A, núm. 132) ha sido interpretada por la doctrina como un argumento adicional para preservar la uniformidad de garantías del sistema al invalidar una reserva formulada al Convenio. Cfr. I. CAMERON, F. HORN: «Reservations to the European Convention on Human Rights: the Belilos Case», *German Yearbook of International Law*, 1990, págs. 69-129, esp. p. 128. El Tribunal Europeo ha llegado a una conclusión idéntica en el asunto *Weber*. Sentencia de 22-5-90. Serie A, núm. 177. Cfr. R. BARATTA: «Le riserve incompatibili con l'art. 64 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo», *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992-2, págs. 289-314.

(41) Vid., en general, A. DRZEMCZEWSKI: «Council of Europe co-operation and assistance programmes for countries of Central and Eastern Europe in the field of human rights», *Human Rights Law Journal*, 1991-8-9, págs. 335-344. En lo concerniente a la Comisión para la Democracia, en concreto, sus textos fundacionales están reproducidos en *La Comunità Internazionale*, 1989-2, págs. 355-366.

(42) C. LALUMIÈRE: «Le Conseil de l'Europe dans la construction de la grande Europe», *Annuaire Européen*, 1989, pág. 33.

a.3) *Las alianzas militares*

La desarticulación del Pacto de Varsovia ha dejado a sus Estados miembros, también en materia de seguridad y defensa, en una tesitura de solipsismo e indefinición, algo aliviados por las nuevas ambiciones de la CSCE y por la vinculación al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, nuevo órgano de la OTAN creado interinamente para asociar, sin integrar plenamente, a los antiguos enemigos de la *guerra fría*, algo parecido al «foro de consulta» constituido por la UEO con ocho países de la región. En consecuencia, la Alianza atlántica es otra organización occidental transfigurada en su filosofía primigenia y pretendida por los Estados poscomunistas para fortalecer sus reformas estructurales. La OTAN ha hecho saber que el grado de acercamiento estará en función de los avances democráticos realizados y que, en lo sucesivo defenderá la libertad conquistada con la misma firmeza con que se equipó contra el comunismo (43). Puede comprenderse que esta organización defensiva blasone de la preponderancia de sus ideas. En 1989, los jefes de Estado y de Gobiernos reunidos en el Consejo Atlántico adoptaron la siguiente declaración que condensa el cambio de los tiempos:

«Our vision of a just, humane and democratic world has always underpinned the policies of the Alliance. The changes that are now taking place are bringing us closer to the realization of this vision» (44).

Sin embargo, como pondré de manifiesto más adelante, nuevos de-

(43) Puede evocarse a este propósito el Comunicado de la Alianza Atlántica fechado el 21-8-91 acerca del golpe de Estado perpetrado en la extinta URSS: «La Alianza Atlántica —se dice— quedó determinada a contribuir a la construcción de una Europa entera y libre con todos los Estados del Continente, lo que comprende a la Unión Soviética. En este contexto, las relaciones normales no pueden ser restablecidas salvo que la Unión Soviética vuelva a su marco constitucional y al estricto respeto de todos los principios de la Carta de París.» reproducido en *Revista Española de Derecho Internacional*, 1991-2, pág. 419. Sobre la Carta de París, vid. *infra* nota 52.

(44) Declaración de 30-5-89. Reproducida en *International Legal Materials*, 1989, pág. 1042, punto .

safios y amenazas se ciernen sobre la seguridad continental cuyo esquema orgánico aún permanece impreciso.

a.4) *La Comunidad Europea y sus Estados miembros*

Los cambios ocurridos en el Este han acrecentado la responsabilidad de la Comunidad en relación a la estabilidad política del Continente, hasta el punto de que se ha podido observar que su objetivo principal, en la actualidad, es consolidar la democracia en los países que la han descubierto recientemente (45). El Tratado de Maastricht fortalece la imagen de la Unión como entidad política internacional adicionando a las funciones desempeñadas por las Comunidades Europeas el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) —sucesora de la actual Cooperación política europea— en orden a la defensa y promoción coordinada de los valores e intereses de los Estados miembros y, particularmente, para el «desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales» (artículo J.1). En este mismo precepto se invocan los principios del Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París, que proclama, en el marco de la CSCE, «una nueva era de democracia en Europa» (46). Del Tratado (artículo C.2) se infiere la coherencia que debe presidir la acción de la Co-

(45) R. DAHRENDORF: «El cansancio de los Gobiernos», *El País*, 4-6-92. La Comunidad y sus Estados miembros han tomado conciencia de la formación, tras la caída de las barreras ideológicas, de unos vínculos paneuropeos que no le pueden ser ajenos, tal como se desprende de la siguiente declaración de abril de 1990: «Este proceso de cambio aproxima más a una Europa que, una vez vencidas las divisiones artificiales que le impusieron la ideología y la confrontación, se presenta unida en su compromiso con la democracia, el pluralismo, el imperio de la ley, el pleno respeto de los derechos humanos y los principios de la economía de mercado.» Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Dublín de 28-4-90. Reproducidas en *Revista de Instituciones Europeas*, 1990-1, pág. 295.

(46) Vid. *infra* nota 52. Sobre la participación de la Comunidad Europea en las sesiones de la CSCE puede consultarse V.-Y. GHÉBALI: «Le rôle de la Communauté européenne dans le processus de la CSCE», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 343, janvier-91, págs. 8-13.

munidad y de sus Estados miembros en el conjunto de las relaciones internacionales (47).

Hasta ahora se ha podido denunciar que las competencias políticas de la Comunidad no estaban a la altura de sus responsabilidades hacia el Este (48). Pero es también cierto que la Comunidad Europea y sus Estados miembros han auspiciado numerosas acciones internacionales de carácter económico en favor de los países poscomunistas, condicionadas a un régimen de libertades, en la certeza de que el desmantelamiento de las reformas estructurales supondría un coste político y monetario superior. Se puede fundadamente temer que la crisis actual de la construcción y economía europeas acentúe ahora la introspección de la Comunidad, si bien la presidencia danesa del Consejo se propone durante su mandato convocar una conferencia con los países de Europa central y oriental.

La ampliación de la Comunidad Europea a estos países parece prematura por razones de diversa índole, pero se perfila a medio plazo para los más adelantados en las reformas. Con Hungría, Polonia, Checoslovaquia (49) y, más recientemente, con Bulgaria y Rumania, se han adoptado ya, con carácter mixto, sendos acuerdos de asociación fundamentados en la democracia. Con Albania y las repúblicas bálticas se han celebrado acuerdos de cooperación comercial y económica dotados igualmente de *condicionalidad* política.

En virtud, sobre todo de la cláusula general de lealtad con el dere-

(47) No entramos en el espinoso tema de si la «cooperación al desarrollo» contemplada en el título XVII del Tratado de la CE es aplicable a países de la Europa central y oriental. En efecto, el artículo 130.U.2 —perteneiente a este Título— recoge el desarrollo y la consolidación de la democracia como objetivo de esta política comunitaria. Puede verse al respecto mi trabajo «La cooperación al desarrollo», en *GJ de la CE y de la competencia*, D-8, septiembre-92, págs. 137-140.

(48) D. SIDJANSKI: «Le dialogue des deux Europes et le rôle de la Communauté Européenne», en la obra *Un défi pour la Communauté Européenne. les bouleversements à l'Est et au centre du Continent*, Bruxelles, 1991, págs. 38-40.

(49) La partición de la república checoslovaca ha tenido lugar el 1-1-93. En la actualidad se renegocia el acuerdo de asociación por separado con la República checa y con la República eslovaca. Es muy probable que, en razón de su mayor nivel de desarrollo, la República checa se adhiera antes que la eslovaca a la Unión europea. Vid. C.-P. LUCRON: «Contenu et portée des accords entre la Communauté, et la Hongrie, la Pologne et la Tchecoslovaquie», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 357, avril-92, págs. 293-299.

cho comunitario insita en el artículo 5 del Tratado CEE y del principio de coherencia que debe guiar la acción exterior, estimo que los Estados miembros se encuentran obligados a fundamentar su cooperación individual con los países poscomunistas también sobre la base del Estado de derecho (50).

2.3. *La nueva orientación de la CSECE*

a) *La afirmación paneuropea de la democracia*

Tras el hundimiento del *imperio soviético*, la CSCE se ha ampliado a cincuenta y dos miembros y ha sido reformulada en sus funciones y en su filosofía, constituyendo, como ha escrito uno de sus mejores conocedores, la expresión más comprensiva y acabada del nuevo orden europeo (51). El proceso iniciado en Helsinki ha rendido frutos en favor de los principios políticos y económicos occidentales, si bien la crisis estructural de los países poscomunistas amenaza la estabilidad del continente, ya quebrantada frontalmente en varias regiones. Quizás en su flexibilidad, ahora algo disciplinada, resida precisamente la vitalidad de la CSCE. Aunque se sigue invocando profusamente el Acta Final de Helsinki, la naturaleza de la Conferencia, como la del continente, es bien distinta de la de 1975. Se puede decir que si Yalta sentó las bases de la división de Europa, y Helsinki intentó fundamentar un orden convivencial, París la ha ensamblado en una ideología única que refuerza la cohesión europea.

El texto emblemático de la nueva etapa de la CSCE es, en efecto, la Carta de París firmada en la cumbre de 21 de noviembre de 1990, que declara terminada la época de la división y confrontación en el

(50) Así viene sucediendo habitualmente. Vid., como ejemplo, el Tratado de amistad y cooperación entre el Reino de España y la, ya disuelta, República Checa y Eslovaca, hecho en Praga el 11-11-91. *BOE* de 3-12-92. En su artículo III se lee que «en el marco del proceso CSCE, las Partes Contratantes promoverán el fortalecimiento general de la democracia, el pluralismo político, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales».

(51) V.-Y. GHÉBALI: «Les fondements de l'ordre européen de l'après-guerre froide», *Politique Extérieure*, 1991-1 pág. 69. Precisa, no obstante, que no puede aspirar a convertirse en la única institución europea.

continente y proclama «una nueva era de democracia, paz y unidad». Los Estados signatarios se comprometen a «edificar, consolidar y reforzar la democracia como único sistema de gobierno» de las naciones. Este sistema es definido en términos inconfundiblemente occidentales:

«El gobierno democrático se basa en la voluntad popular, manifestada periódicamente mediante elecciones libres y justas. La democracia tiene como base el respeto de la persona humana y el Estado de derecho. La democracia es la mejor salvaguardia de la libertad de expresión, de la tolerancia para con todos los grupos de la sociedad y de la igualdad de oportunidades para cada persona» (52).

A pesar de muchos desencantos sobrevenidos, es interesante resaltar que la siguiente cumbre, celebrada en julio de 1992 en Helsinki, ha reafirmado, sin ambages, el compromiso con la democracia (53).

La dimensión humana de la Conferencia ha quedado precisada especialmente en las reuniones de Copenhague (54) y Moscú (55). Sin poder descender a pormenores, podemos decir que, sustancialmente, se asume el compromiso de desarrollar progresivamente el Estado de derecho alineando los derechos públicos respectivos en aras de constituir un embrión de orden democrático en Europa. En esta dirección, se densifica el cuadro institucional como manifiesta la reciente transformación y potenciación de la ahora llamada Oficina para las institu-

(52) Vid. el texto en *Revista de Instituciones Europeas*, 1991-1, págs. 339 y ss. En el mismo volumen consúltese F. M. MARIÑO MENÉNDEZ: «La "Carta de París para una nueva Europa"», págs. 153-176.

(53) El texto de *Helsinki II* se encuentra en *Human Rights Law Journal*, 1992-7-8, págs. 284 y ss.

(54) Cfr. el documento en *International Legal Materials*, 1990, págs. 1305 y ss. Consúltese al respecto E. DECAUX: «La réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (5-29 juin 1990)», *Revue Générale de Droit International Public*, 1990-4, págs. 1019-1034; A. BLOED: «Successful Meeting of the Conference on the Human Dimension of CSCE», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1991-1, págs. 235-260.

(55) Cfr. el documento en *Human Rights Law Journal*, 1991-11-12, págs. 471 y ss.

ciones democráticas y derechos humanos (56). El *know-how* democrático prestado por la CSCE se despliega a través de una pluralidad de conductos, públicos y privados (57). El adoctrinamiento de la cultura democrática reflejado en los documentos emanados de la Conferencia se dirige fundamentalmente de hecho a las democracias nacientes, pero su espíritu no resulta de ninguna manera ocioso para las más asentadas. El régimen de libertades se concibe como patrimonio y responsabilidad colectiva de toda Europa.

b) *Los límites y contradicciones del proceso*

Llama la atención, en primer lugar, que la liberalización asumida en el plano internacional se haya adelantado a los acontecimientos internos. Desde luego, ha sido más precoz que la acogida dispensada por el Consejo de Europa, a cuya experiencia y contribución la Conferencia se remite y rinde tributo (58).

Como es notorio, la transición política de los países del Este sufre numerosas disfunciones, y los brotes violentos de nacionalismo y los restos de autoritarismo no están desterrados. La proclamación de derechos humanos se ve patéticamente conculcada en regiones donde se perpetran matanzas indiscriminadas, vulnerándose así el derecho elemental a la vida. Naturalmente, los fundamentos humanitarios se conciben como más factibles y más imperativos que la implantación de una democracia impecable, actualmente muy imperfecta en muchos países. Los sucesos ocurridos en Georgia o Tayikistán ponen de relieve que la celebración de consultas populares no garantiza la paz ni el respeto a la dignidad humana. En general, el panorama político está

(56) Cfr. el documento de Praga sobre el desarrollo progresivo de las instituciones y estructuras de la CSCE de 30-1-92 en *Human Rights Law Journal*, 1992-4, págs. 174-176.

(57) En este último campo se celebró en noviembre, en el marco de la CSCE, una reunión de expertos sobre instituciones democráticas. Vid. el informe final en *International Legal Materials*, 1992-2, págs. 374-389.

(58) Los ejemplos se pueden multiplicar. Es elocuente a este propósito que Gorbachov defendiera la renuncia al marxismo en julio de 1991 ante el Comité Central del Partido Comunista cuando reuniones previas de la CSCE habían ya entrelazado el liberalismo económico y el pluralismo político como factores inescindibles de progreso social. Cfr., en particular, la Conferencia sobre cooperación económica en Europa clausurada en Bonn el 11-4-90. Reproducida en *International Legal Materials*, 1990, págs. 1054 y ss.

presidido por situaciones históricas y presentes dispares (59). Como se dijo en 1978 y sigue siendo cierto, el proceso de la CSCE está jalonado de emboscadas (60).

Pero es en sí sobresaliente la falta de pretensiones ideológicas alternativas. La CSCE pretende aprovechar la corriente democrática en tiempos procelosos a fin de anclar a los países poscomunistas en la cultura occidental y evitar la reversión del proceso. De ahí el desplazamiento hacia Asia de la Conferencia para disuadir a las repúblicas asiáticas de la extinta URSS de abrazar nuevas formas totalitarias. Cuanto más flaquea la democracia, más imperativo se hace recalcar sus valores. Esto puede explicar, por ejemplo, la tolerancia excesiva mostrada hacia Serbia, cuyas nefandas agresiones sólo provocaron la suspensión de militancia de la nueva Yugoslavia a partir de julio de 1992 con el propósito hasta entonces de no formalizar su marginalidad. Los propios países poscomunistas apelan al campo internacional para consolidar sus incipientes y, a veces, convulsas democracias, y combatir el involucionismo interno. Es verdad, como ha observado Andrés Sáenz de Santa María, que la ampliación de miembros de la CSCE ha de repercutir negativamente en la profundización de sus objetivos (61).

Evidentemente, esta situación plantea el riesgo de una banalización, por redundancia y por desajuste con la realidad, de las declaraciones de derechos recogidas en las reuniones de la CSCE. En cambio —se arguye—, los principios de la Conferencia surten un efecto publicitario y educacional en un camino aún espinoso.

Una vertiente entroncada con la anterior atañe a la naturaleza formalmente política y no jurídica de los compromisos contraídos. Por mi parte, puedo sumariamente contribuir a relativizar la desjuridificación de los textos aprobados en la CSCE, empeño ya efectuado desde otras

(59) Como ha escrito Roberto MESA: «Ahora, se recuerda, oportuna y tardíamente, que eran pueblos (los del Este) con pasados históricos diferentes y con realidades económicas y socio-políticas muy distintas.» «Europa, la Comunidad y los cambios en el Este. Una perspectiva desde las relaciones internacionales», *Revista de Instituciones Europeas*, 1990-3, pág. 748.

(60) J. MOURGEON: «La Conférence de Belgrade et les droits de l'homme», *Annuaire Français de Droit International*, 1978, pág. 274.

(61) P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: «Nuevas perspectivas del arreglo pacífico de conflictos en Europa: teoría y práctica», *Revista de Instituciones Europeas*, 1992-2, pág. 489.

instancias (62), y recordando que la Conferencia se ha dotado de una base permanente y de un ideario sólido y preciso, que la regla de consenso se exceptúa para supuestos de grave crisis del sistema político de un país y que numerosos tratados se han vinculado a los principios de la Carta de París.

Finalmente, conviene reflexionar sobre la acumulación de repertorios de derechos humanos en Europa, abundando en una idea ya adelantada en relación al Derecho comunitario. No han faltado quienes saluden, apoyándose en el proceso de la CSCE, la propagación de declaraciones en este ámbito (63). Más razonable parece pensar, como Mariño, que, al menos, este elenco de derechos fundamentales debe ir acompañado de mecanismos de garantía capaces de sustanciar recursos individuales (64). Sin perjuicio de instituir de manera transitoria órganos de control de nueva planta, a mi parecer el horizonte jurídico en lo que atañe a los derechos humanos para los países de la Europa central y oriental, debe situarse en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, oportunamente ampliado, evitando así la atomización de instrumentos y favoreciendo la unificación democrática en Europa, una vez que se consoliden las libertades proclamadas en la región y se produzca la adhesión generalizada al Consejo de Europa.

2.4. *El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo*

El nuevo orden europeo no sólo ha transfigurado las instituciones internacionales preexistentes, sino que ha creado una nueva institución

(62) Véanse referencias al Acta Final de Helsinki hechas por tribunales de los Estados Unidos de América en V.-Y. JOHNSON: «International Human Rights —Helsinki Accords— Conference on Security and Cooperation in Europe adopts Copenhagen Document on Human Rights», *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1990-3, págs. 660-661. También el Tribunal Internacional de Justicia ha percibido la *opinio iuris* de los Estados en el Acta de Helsinki. Sentencia de 27-6-86 en el *Asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*. Rec., 1986, par. 189 y 264. Cfr. asimismo G. ARANGIO-RUIZ: «Droits de l'homme et non intervention: Helsinki, Belgrade, Madrid», *La Comunità Internazionale*, 1980-3, pág. 455.

(63) H. M. COOK, en intervención efectuada en el coloquio «Resolving Conflicting Human Rights Standards in International Law», *Proceedings of the American Society of International Law*, 1991, pág. 344.

(64) F. M. MARIÑO MENÉNDEZ, *loc. cit.* en nota 53, pág. 175.

de relieve (65): el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), cuyo acuerdo constitutivo entró en vigor el 28 de marzo de 1991 (66). Aunque la nueva institución no tiene una composición exclusivamente europea, la Comunidad Europea ha desempeñado un papel destacado en su fundación, y, sobre todo, es en el Viejo Continente (países de Europa central y oriental) donde el Banco desarrolla sus operaciones financieras.

En las reglas emanadas de la CSCE advertimos que quedaban hermanados el liberalismo político y el económico. Esta confraternización es particularmente notoria en el BERD, como se desprende de su artículo 1, en donde se enuncian los fines con este tenor:

«Con su contribución al progreso y reconstrucción económicos, el Banco tiene por objeto favorecer la transición a una economía abierta de mercado y promover la iniciativa privada y empresarial en los países de Europa Central y del Este que suscriban y apliquen los principios de la democracia multipartidista, el pluralismo y la economía de mercado.»

Si bien la mención al sistema político no se repite en el artículo 2 (funciones), de un estudio sistemático del acuerdo fundacional y de la práctica incipiente, se confirma, sin género de dudas, que la democracia es concebida como condición, y también medianamente como objetivo, de la cooperación económica (67).

Se convierte de este modo el BERD en la primera institución financiera internacional cuyas intervenciones están estatutariamente su-peditadas a un régimen de libertades políticas en el país beneficiario,

(65) De momento, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) permanece balbuciente e imprecisa en su estructura. Conviene señalar, no obstante, que en su acuerdo constitutivo consta el compromiso con los principios de la CSCE y, en general, el propósito de establecer Estados democráticos en la región. Cfr. el texto de 8 y 21-12-91 en *International Legal Materials*, 1992, págs. 138-154.

(66) Vid. el texto en *BOE* de 7-5-91. También en *International Legal Materials*, 1990, págs. 1077 y ss.

(67) En el apartado primero del artículo 8 se estipula que «los recursos y servicios del Banco se utilizarán exclusivamente para el logro de sus fines y el desempeño de sus funciones, según se definen, respectivamente, en los artículos 1 y 2 del presente Convenio». Cfr. asimismo el artículo 11.2.(i).

si bien tal afirmación no predica, lógicamente, la despolitización de las demás entidades económicas internacionales (68).

Sin discutir la pertinencia de la *condicionalidad* política, algunos autores han advertido del riesgo de la conversión del BERD en un foro político, y han puesto de manifiesto sus escasos medios para fijar y fiscalizar un nivel suficiente de apertura política (69). De momento, la suspensión de acceso a los recursos sólo está siendo decretada en situaciones excepcionales de inestabilidad política. La colaboración emprendida con el Consejo de Europa puede prestarle al Banco la valoración política que precisa para sus actividades.

Algunas reflexions suscita, además, este rechazo conjunto del dirigismo político y económico, esta civilización de libre mercado y democracia que el BERD pretende contribuir a edificar para setecientos millones de personas mediante una identidad conceptual y práctica de la *policracia* económica y política (70). Ciertamente, nada avala formalmente en la nueva Europa simbolizada en el Banco el binomio socialismo-democracia sugerido antaño para armonizar los antagonismos ideológicos de la bipolaridad. La descentralización política y la económica se interpenetran en el espíritu del BERD. El Estado de derecho, se entiende, proporciona el marco jurídico óptimo para el ejercicio de la libre empresa. La formación de una clase empresarial, por su parte, resulta tan importante para la consolidación del pluralismo democrático como la formación de una clase política. El Banco delega una parte

(68) De hecho, el artículo 2.2 del convenio constitutivo insta al Banco a un sistema de cofinanciación y coordinación con otros organismos financieros internacionales, entre los que se menciona a los nacidos de la Conferencia de Bretton Woods en 1944. En la actualidad, se pretende intensificar esta complementariedad de acciones.

(69) G. MARESCA: «La Banca Europea di Ricostruzione e Sviluppo», *La Comunità Internazionale*, 1990-3, pág. 540; Ph. SAUNIER, J. TOUSCOZ: «La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, núm. 354, janvier-92, pág. 30.

(70) Este maridaje ha sido fundamentado en el común valor concedido al individuo, en el desmantelamiento de todo tipo de concentración de poder, en la capacidad de elección en el mercado y en las elecciones, etc. Los tiempos parecen dar la razón a los partidarios de la simbiosis de los distintos tipos de liberalismo, a pesar de otras incompatibilidades ontológicas denunciadas, tales como que la democracia implica igualdad y el mercado desigualdad, o que la democracia se basa en la soberanía popular, y el capitalismo en la propiedad privada.

de la estabilidad y prosperidad de los sistemas a la iniciativa privada. Ambas libertades, en fin, precisan los recursos occidentales.

Sin embargo, el ritmo de las reformas políticas y económicas va desacompañado en los países poscomunistas, por detrás ambas del ideal comprometido en el campo internacional. Además, la liberalización política y económica aparecen, en algunas circunstancias, enfrentadas, como está sucediendo en Rusia (71). Un reparo adicional a la simbiosis liberal plasmada en el BERD es que resulta muy probable que un capitalismo puro debilite, más que robustezca, las libertades públicas: «Las políticas sociales —ha escrito con acierto Claus Offe— deben ser consideradas no un fruto relativamente maduro de la democracia, sino como una condición previa para su consolidación y supervivencia» (72).

Una mención final se impone a las numerosas críticas vertidas al BERD en su primera etapa de funcionamiento a causa de su poca transparencia y operatividad, circunstancia propiciada, desde luego, por la modestia de sus recursos financieros, pero también por los propios escollos que las reformas estructurales están encontrando en los países beneficiarios y que inhiben la inversión privada.

IV. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES Y FINALES: LA INTERACCIÓN DE LA DEMOCRACIA CON OTROS VALORES DE LA SOCIEDAD EUROPEA

1. *La cooperación entre Estados*

Parece irrefutable la aseveración de que la aproximación ideológica actúa como elemento de cohesión de la sociedad europea, que refuerza los lazos interestatales, y favorece, particularmente en determinados ámbitos, la acomodación de intereses y la concordancia de voluntades que originan las normas en derecho internacional. De forma paralela, la propia circulación de ideas políticas que procura la democracia incentiva la armonización de normas internas. Finalmente, y más en general, la

(71) Está, en efecto, expandida la idea de que el pueblo ruso no está aún preparado para una democracia pura y que es necesario imponer un poder fuerte —un cirujano de hierro— para procurar previamente el tránsito al mercado. Vid. esta tesis en el artículo del ex alcalde de Moscú G. POPOV: «¿Qué poder para Rusia?», *Política Exterior*, págs. 57-63.

(72) C. OFFE: «Nuevas pruebas a afrontar», *El País*, 18-6-92.

propia filosofía de las libertades públicas infunde al Estado un talante más extravertido, más propenso a la cooperación internacional que los presupuestos absolutistas.

Sin embargo, no conviene olvidar que junto a corrientes integradoras actúan en el panorama continental fuerzas segregacionistas y generadoras de conflictos, algunos de los cuales han permanecido larvados bajo el régimen anterior, y ahora son manifestados a causa precisamente de la apertura política.

Por otra parte, la sima económica que separa a los Estados europeos entre sí es igualmente un factor que perturba el desarrollo jurídico.

No podemos, en fin, dejar inadvertidos los problemas derivados de un análisis de la cooperación por y para la democracia en Europa en la perspectiva jurídico-internacional en razón de los perfiles sinuosos del concepto «cooperación», de su carácter multiforme y multidisciplinar, de la incidencia en la materia de actores internacionales carentes de subjetividad jurídica y, por último, de su plasmación jurídica a menudo evanescente.

2. *La protección de los derechos humanos*

A medida que se han sucedido en el tiempo las sesiones de la CSCE, se ha abandonado la idea socialista de los derechos humanos como *domaine réservé* y ha remitido el énfasis puesto por esta área en los derechos económicos, sociales y culturales, formándose un *droit de regard* en la materia de unos Estados sobre otros y consolidándose progresivamente una visión homogénea de los derechos fundamentales en torno a la cultura política occidental. El derrumbe del sistema comunista ha acentuado el alineamiento de los derechos humanos en un marco intrasistémico, que debe tener, a mi juicio, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos su eje central. No sorprende que en el nuevo pensamiento jurídico-internacional de los países de Europa central y oriental los valores humanos figuren en un lugar prominente (73).

Mi tesis es que el largo proceso histórico que sedimenta en el orden

(73) Cfr. R. A. MULLERSON: «Human Rights and the Individual as Subject of International Law: A Soviet View», *European Journal of International Law*, 1990-1-2, págs. 33-43.

europeo la protección de los derechos de la persona humana ha de ser, sobre todo en sus últimas etapas, relacionado con la democracia política y también con la democracia social, que debe ser asimismo salvaguardada en este proceso de reformas estructurales. A mi parecer, en efecto, la democracia pluralista de dimensión social constituye el destino ineluctable de la larga evolución del derecho de corte humanista. Esta rama del Derecho internacional, particularmente desarrollada en el marco europeo, no se mantiene agnóstica, en su naturaleza profunda, respecto a los sistemas políticos, sino que desgasta progresivamente la neutralidad política de este ordenamiento jurídico. Si entendemos que la democracia implica, ante todo, respeto a la dignidad humana, nada es ajeno a este régimen político en relación a la protección internacional de los derechos fundamentales. Precisamente, los derechos humanos sirven para desenmascarar democracias formales donde los derechos de los ciudadanos son regularmente conculcados. La democracia amparada en el orden europeo engarza, como los derechos humanos, con una cuestión genuinamente nacional que altera la propia concepción del individuo en Derecho internacional y la propia naturaleza de este ordenamiento jurídico al limitar la aplicación incondicional de los derechos fundamentales de los Estados en favor del ser humano. Bien es verdad que algunos derechos, como el elemental a la vida, no son tutelados por completo en el orden democrático europeo, pues la pena de muerte no ha sido aún desterrada legalmente. También es indiscutible la jerarquización que existe entre los distintos derechos de la persona humana y, por tanto, la censura entre la exigencia de ciertos derechos y la exigencia de una democracia plena. No todos los derechos fundamentales reciben, pues, la misma consideración en el derecho continental.

3. *La igualdad soberana de los Estados*

Es sabido que la soberanía constituye un principio constitucional y existencial del Derecho internacional. Esta regla tiene como primer corolario que el Estado se justifica por su efectividad y que su reconocimiento por la comunidad internacional reviste un carácter esencialmente

declarativo («Jamais la pratique internationale n'a exigé qu'un état soit démocratique pour être considéré comme tel» (74)). El segundo corolario es el derecho que asiste a cada Estado de elegir y llevar adelante su sistema político. Este aserto predicaba originariamente la asepsia del orden jurídico-internacional en relación al tipo de gobierno de un país. Incluso en el desarrollo de la protección de los derechos humanos se ha podido apreciar tradicionalmente el «brazo secular» del Estado (75), como ilustra el Acta Final de Helsinki.

En la actualidad, de acuerdo con las consideraciones vertidas en el presente trabajo, se puede afirmar que la democracia pluralista es un nuevo valor que informa el derecho paneuropeo. Es significativo, como argumento adicional, tener en cuenta que la CSCE ha asumido el criterio legitimista en el supuesto de ruptura del orden constitucional, en tanto que la Comunidad Europea y sus Estados miembros se han orientado en esta dirección para el reconocimiento de Estados en Europa, si bien sus decisiones han estado salpicadas de ingredientes políticos coyunturales que relativizan las convicciones democráticas (76).

Es indiscutible que el Derecho internacional ha horadado el velo de la soberanía estatal y que se ha difuminado la idea de que las relaciones del Estado con sus ciudadanos están sometidas exclusivamente al derecho interno. Las relaciones intraeuropeas representan una garantía contra atentados a Constituciones democráticas. El orden internacional en Europa no se desentiende como antaño, sino que participa, progresivamente, del fundamento del poder, de la racionalización del Estado. De esta suerte, se interpenetra más con la teoría del Estado y bebe en las fuentes del constitucionalismo occidental. El constitucionalismo y el derecho europeo participan sinérgicamente en el perfeccionamiento del modo democrático de sociedad.

(74) J. CHARPENTIER: «Les déclarations des douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats», *Revue Générale de Droit International Public*, 1992-2, pág. 351.

(75) Expresión de A. PELLET: «La mise en oeuvre de normes relatives aux droits de l'homme. "Souveraineté du droit" contre souveraineté de l'Etat?», en H. THIERRY, E. DECAUX: *Droit international et droits de l'homme. La pratique juridique française dans le domaine de la protection internationale des droits de l'homme*, París, 1990, págs. 107-108.

(76) Cfr. las líneas directrices adoptadas el 16-12-91 sobre reconocimiento formal de nuevos Estados en Europa oriental y URSS. *Boletín CE*, 12-1991, págs. 1, 4, 5. Como referencia doctrinal consúltese el artículo de J. CHARPENTIER citad en *supra*, nota 74, págs. 343-355.

La democracia, efectivamente, se adaptó al Estado-nación como unidad política. Pero es oportuno recalcar en estos momentos que la dignidad humana no es patrimonio exclusivo de los nacionales. En otro orden de ideas, el Estado se encuentra disciplinado por múltiples vectores de interdependencia que impulsan su extravención. Es preciso que en este desarrollo de la política exterior no queden cercenadas garantías constitucionales. Más en particular, es preciso articular una construcción europea, un orden supranacional que dé respuesta a los nuevos retos salvaguardando los principios democráticos.

4. *La libre determinación de los pueblos*

La formulación en la Carta de Naciones Unidas de la libre determinación de los pueblos se alejó del espíritu revolucionario de 1789 y del idealismo wilsoniano que habían entrelazado la democracia política y la autodeterminación. El desarrollo progresivo de este principio se orientó preferentemente hacia la descolonización y ha estado condicionado por el peso del factor estatal en las relaciones internacionales.

En la actualidad, la autodeterminación tiende de nuevo a equipararse con el derecho colectivo que asiste a los pueblos para autogobernarse en el interior de un Estado. En el contexto europeo es característica la interacción existente entre la autodeterminación externa (derecho a la independencia) y la autodeterminación interna (derecho a la democracia). Los conatos de apertura política es cierto que han permitido a numerosos pueblos liberarse de una dominación indeseada. Pero este proceso desenfrenado está, al mismo tiempo, coartando las libertades en la región. En contra de sus orígenes históricos ligados, nacionalismo y democracia se bifurcan nítidamente en algunos supuestos. La democracia es plural, tolerante, internacionalista. El nacionalismo que resurge adquiere en ocasiones tintes reaccionarios, intransigentes, intensificados por la crisis económica general. Europa, de este modo, se plantea sus esencias liberales no sólo ante el proceso occidental de integración, sino también ante corrientes de desmembramiento por su centro y este. Occidente ha reaccionado ante el fenómeno con perplejidad y algunas contradicciones y fisuras. Ciertamente, el ordenamiento jurídico-internacional ha sido desbordado por el vértigo y descontrol de los acontecimientos. Como ha reconocido la Comisión de Arbitraje para

la antigua Yugoslavia, el Derecho internacional no precisa, en el estado actual de su desarrollo, todas las consecuencias del derecho a la autodeterminación (77). Si se repara en los acontecimientos en Osetia, Abjazia, Tatarstán y tantos otros, se comprenden y se comparten los dos calificativos con que Marcel Merle caracteriza este derecho: inasible e inagotable (78). Por otra parte, este rebrote en Europa de los nacionalismos está amenazando seriamente el estatuto político de las minorías, cuyo respeto constituye uno de los pilares de una Europa cimentada en el Estado de Derecho.

5. *El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*

En los tiempos de la bipolaridad, la paz se asociaba a la coexistencia de sistemas antagónicos (si bien el Acta Final de Helsinki ya entrelazó paz y derechos humanos). En la posguerra fría, la paz internacional, como trasunto del ideal kantiano, está en función de una armonización de sistemas en torno a la democracia representativa, régimen que adquiere así un valor añadido, instrumental en favor del mantenimiento de la seguridad internacional, probablemente el fin supremo de las relaciones internacionales. Se entiende, con razón, que la democracia inculca al Estado un carácter más pacifista y solidario que el totalitarismo. En la actualidad, los aspectos económicos y políticos inciden más que los puramente militares en la salvaguarda de la seguridad.

Sin embargo, pese a los valores compartidos, la estabilidad hoy en Europa ha decrecido. La inseguridad es el coste de la apertura en los países de Europa central y oriental. El continente se debate entre la civilización y la barbarie, ilustrada ésta con la práctica lacerante de la depuración étnica. La voluntad popular no siempre favorece soluciones pacificadoras, como se ha puesto de manifiesto con las elecciones en Serbia el pasado 20 de diciembre. La propagación del credo liberal parece haber coincidido en algunas regiones con el retorno al estado de naturaleza más que con un contrato social. El ejercicio de la auto-

(77) Dictamen núm. 2. Reproducido en *Revue Générale de Droit International Public*, 1992-1, pág. 266.

(78) M. MERLE: *Les acteurs dans les relations internacionales*, París, 1986, pág. 53.

determinación externa, decíamos, tiene efectos liberadores en unos casos, pero perniciosos en muchos otros. Es cierto que no hay estabilidad del orden europeo sin consistencia del Estado; pero, al mismo tiempo, deben postularse estructuras interestatales de cooperación o integración que morigeren los nacionalismos exacerbados.

Ante la magnitud de los horrores, el valor *libertad* aparece mediado y diluido por el valor *seguridad*. Sin embargo, conviene precisar que todo el sistema orientado a la prevención y erradicación de conflictos coadyuva a la implantación y consolidación de sistemas democráticos.

Como sucedió hace doscientos años tras la Revolución francesa, han surgido nostálgicos del antiguo orden, de las antiguas certezas. Es de esperar que vivamos sólo un período transitorio y convulso de adaptación al modelo liberal y que, seguidamente, haya un período de penitencia en que se acoplen libertad y seguridad en Europa.

RÉSUMÉ

La démocratie représentative fut le système politique qui a agencé les organisations occidentales créées après la seconde guerre mondiale et plus particulièrement le Conseil de l'Europe au sein duquel fut élaborée la Convention Européenne des Droits de l'Homme, conditionnée et orientée par un régime démocratique. Cette dernière doit constituer l'axe central de l'unification européenne autour d'un régime de libertés. En ce qui concerne la Communauté européenne, se pose la question de la prise en charge, jusqu'ici imparfaite, par ce modèle d'intégration, des catégories propres à un Etat de Droit. Dans le cas de l'OTAN, ce sont des intérêts stratégiques primordiaux qui en ont affaibli les convictions libérales.

Les relations Est-Ouest sont analysées dans la perspective de la coexistence de systèmes antagonistes jusqu'à la convergence autour du libéralisme politique. Ce processus est examiné au moyen de trois lignes de force: l'orientation vers l'Est des institutions occidentales, considérée comme un facteur décisif d'encouragement et d'ancrage d'un régime de libertés; la redéfinition de la CSCE qui a proclamé un ordre public démocratique dans toute l'Europe bien avant son implantation effective; en fin, la création de la Banque Européenne de Reconstruction et Développement, combinaison claire de libéralisme politique et économique.

Finalement, est analysée l'interaction entre la démocratie et d'autres principes de base de la société européenne. Pour résumer très brièvement, la démocratie pluraliste est considérée comme le destin inéluctable du long processus de protection internationale des droits de l'homme. Ainsi, le libre choix du système politique est limité et la coopération internationale due aux valeurs partagées est favorisée. Cependant, l'ouverture politique (l'autodétermination interne) a coïncidé avec un processus incontrôlé d'affirmation des nationalismes (l'autodétermination externe) qui a généré de nombreux conflits, parfois armés. L'Europe se débat entre la civilisation et la barbarie, entre la cohésion et le morcellement. Les conclusions ne peuvent donc être, ni définitives, ni triomphalistes.

ABSTRACT

Representative Democracy was the political system which inspired the western organizations created in the postwar period, in particular the Council of Europe within whose framework the European Convention on Human Rights was designed. It was conditioned by and directed towards the foundation of democratic regimes which were to constitute the central axis for the unification of Europe based on a system of freedoms. As far as the European Community is concerned, the question is raised of the assimilation by this model of integration, still incomplete, of the categories relating to the Rule of Law. In the case of NATO, liberal ideals have been weakened by overriding strategic interests.

East-West relations are analysed in the transition from the co-existence of antagonistic systems to the convergence of political liberalism. This process is surveyed in three aspects: the assistance given to the East by Western institutions, considered as a decisive factor to encourage and anchor a system of freedoms; the reformulation of the CSCE, which has proclaimed a public democratic order throughout Europe, even before it has been effectively established; and the creation of the European Bank for Reconstruction and Development, which clearly combines political and economic liberalism.

Finally, the interaction between democracy and other basic principles of the european society is analysed. In brief, the author considers that pluralist democracy is the inevitable result of the long process of international protection of human rights. In this way, the free choice of a political system is limited and international co-operation is encouraged because of shared values. But political liberalization (internal self-determination) has coincided with an uncontrolled process of assertion of nationalism (external self-determination) which has caused numerous conflicts, sometimes armed. Europe is arguing between civilization and chaos, between cohesion and dismemberment. The conclusions can therefore be neither definitive nor overconfident.

NOTAS

