

DERECHOS HUMANOS Y GLOBALIZACIÓN: ENTRE LA RETÓRICA Y LA REALIDAD

HUMAN RIGHTS AND GLOBALIZATION: BETWEEN RHETORIC AND THE REALITY

Juan Antonio Carrillo SALCEDO¹

RESUMO

Estamos lejos del ideal común proclamado en 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos. Las asimetrías de la globalización ponen de manifiesto un "apartheid global". La noción jurídica tradicional y estática de los derechos humanos fue ultrapasado por un nuevo paradigma del Derecho internacional, orientado por la noción de Comunidad. Cuando los Estados no cumplen su deber de protección a los seres humanos, es la comunidad internacional la que debe asumir esta responsabilidad. Com su progresiva realización histórica, pasaríamos de un orden basado en el estatocentrismo a una Comunidad-Mundo, lo que incita a una reinterpretación de la afirmación jurídica, normativa e institucional de la comunidad universal contemporánea.

Palabras-clave: *derechos humanos - globalización - Derecho internacional*

ABSTRACT

We are far from the common ideal proclaimed in 1948, the Universal Declaration of Human Rights. The asymmetries of globalization put in evidence a "global apartheid". The traditional static legal notion of human rights was replaced by a new paradigm of International Law, guided by a community notion. When States do not fulfill their duty to protect human beings, the international community must assume that responsibility. With its progressive historical realization, we would come from a state-centric order to a world-community, leading to a new understanding of the legal, regulated and institutional affirmation of the contemporary universal community.

Key-words: *human rights - globalization - International law*

⁽¹⁾ Doctor en Derecho Internacional. Universidad de Sevilla (España).

1. CAMBIOS EXPERIMENTADOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Las más de cinco décadas transcurridas desde la finalización de la Segunda Guerra mundial han sido años de transformaciones sin precedentes en las relaciones internacionales, e incluso en los modos de vida, hasta tal punto que, en razón de los cambios fundamentales y de gran alcance que han tenido lugar, el mundo de hoy sorprendería a los políticos y diplomáticos que en 1945 redactaron la Carta de las Naciones Unidas.

En este lapso es posible percibir la presencia de factores que han condicionado tanto las relaciones internacionales como la aplicación del Derecho internacional, factores entre los que destacan los siguientes;

1) *la guerra fría*, en la que las relaciones internacionales estuvieron dominadas por el enfrentamiento ideológico, político y estratégico entre dos mundos, liderado cada uno de ellos por una Gran Potencia, los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas;

2) *la descolonización*, que impulsó el proceso de universalización de la sociedad internacional como consecuencia del fin de los Imperios coloniales;

3) *el abismo Norte-Sur*, esto es, la creciente desigualdad entre desarrollo y subdesarrollo;

4) *el fin de la guerra fría*, con el hundimiento del imperio ruso-soviético y la emergencia de un mundo único en el que los principios de la economía de mercado -con sus dogmas de liberalización, competitividad y desregulación- parecen haber alcanzado vigencia universal;

5) la realidad de los Estados Unidos de América como *única potencia hegemónica mundial*, tras el hundimiento de la U.R.S.S y sin el contrapeso que ésta supuso durante la guerra fría;

6) relevancia de nuevos tipos de conflictos, distintos de los tradicionales, que se desarrollan *en el interior* de los Estados y no *entre* Estados,

conflictos que suelen ir acompañados de violaciones graves y masivas de derechos humanos y que pueden poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales;

7) *relevancia de las Organizaciones Internacionales*, universales y regionales, como instrumentos de cooperación permanente e institucionalizada entre los Estados;

8) *relativa marginación, sin embargo, de la O.N.U. y de algunas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas* por parte de la Potencia hegemónica y del mundo occidental, inclinados a dar preferencia a organizaciones regionales como la intervención armada de la Alianza Atlántica en Serbia puso de manifiesto.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, el profesor Celestino del Arenal ha puesto de manifiesto los cambios más relevantes que han tenido lugar en el mundo contemporáneo y que le diferencian profundamente del pasado. Entre ellos destacan los siguientes:

1. Los Estados parecen demasiados pequeños respecto de los grandes problemas, y demasiado grandes con relación a los de la vida cotidiana, con lo que asistimos a un debilitamiento de la centralidad del Estado en las relaciones internacionales, a pesar del paralelo y espectacular crecimiento del número de Estados puesto de manifiesto en el actual número de Estados miembros de las Naciones Unidas (ciento ochenta y ocho), frente a los cincuenta y un miembros originarios en 1945.

2. Heterogeneidad del sistema internacional, frente a la relativa homogeneidad que le había caracterizado a lo largo de la historia, cuando estaba constituido casi exclusivamente por Estados soberanos territoriales.

3. La comunidad internacional, en efecto, ya no es exclusivamente interestatal pues los actores que en ella actúan son muy diversos en su naturaleza, con lo que su estructura se ha hecho más compleja y diversificada. Los Estados, además, se ven puestos en cuestión al

comprobarse que son incapaces de resolver por sí mismos problemas que exigen un esfuerzo de cooperación internacional, y al verificarse que existen otras entidades no estatales (empresas transnacionales; Organizaciones Internacionales No Gubernamentales; etc.) que operan con creciente relevancia en la vida internacional.

4. Creciente importancia en las relaciones internacionales de los factores económicos, científico-técnicos y culturales.

5. Proceso de difusión del poder, que implica cambios importantes tanto en la naturaleza del poder como en la distribución del mismo entre los distintos actores de la vida internacional.

6. Progresiva difuminación, e incluso desaparición, de los límites entre el mundo interno de los Estados y el mundo internacional, esto es, entre la política interior y la política exterior.

7. Revalorización de lo humano y de lo humanitario como valores generalmente compartidos y como dimensión de las relaciones internacionales.

8. Aparición de un nuevo consenso internacional en torno a las nociones de derechos humanos y democracia, como valores generalmente aceptados por la comunidad internacional en su conjunto.

En esta compleja realidad, los Estados se presentan con rasgos muy distintos de los que les venían caracterizando desde la Paz de Westfalia, rasgos que el profesor René-Jean Dupuy supo expresar magistralmente en las siguientes reflexiones: en primer lugar, los Estados que pretendieron entonces la plenitud de soberanía e independencia, se encuentran hoy *subordinados* en razón de los límites que les impone la realidad de la interdependencia; en segundo lugar, tras haber proclamado su integridad territorial tienen que admitir que sus fronteras han perdido mucho de su carácter cerrado, pues los hechos les obligan a tomar conciencia de que se hallan *sumergidos en la transnacionalización de la vida*; por último, después de haber afirmado durante siglos su unidad política, que sólo excepcionalmente quedaba perturbada, muchos sufren las consecuencias de la *dislocación de tal unidad*.

Por otra parte, existen sectores de la realidad social transnacional que no están controlados y ni siquiera gestionados por los Estados, sino por entidades privadas que actúan exclusivamente en función de sus propios intereses (con tal éxito que muchas veces desplazan a los Estados, colocándolos ante hechos consumados) e imponen sus propias “reglas” en sectores no regulados, o sólo de modo muy precario, por el Derecho internacional. Así, por mencionar dos ejemplos concretos, el funcionamiento del mercado continuo de capitales en el contexto de la mundialización de los flujos financieros, o el de la criminalidad organizada internacional (la sociedad internacional *incivil o no civilizada*, de la que ha hablado con insistencia el actual Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas), hacen que los Estados, sobrepasados por fenómenos transnacionales que no controlan, queden a veces reducidos a intentar defenderse de la dinámica de actores paralelos que les privan de parcelas importantes de su soberanía e independencia.

2. LA COMUNIDAD INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEA ENTRE LA GLOBALIZACIÓN Y LA FRAGMENTACIÓN

Los procesos de cambio antes señalados han hecho del mundo contemporáneo una compleja realidad cargada de incertidumbres. La relativa estabilidad que presentaba la sociedad internacional de los siglos anteriores ha dado paso a una creciente movilidad que explica la sensación de ingobernabilidad: el mundo es cada vez más inestable e imprevisible; la noción de seguridad se ha hecho mucho más compleja, y hoy no se circunscribe únicamente a los Estados ni se manifiesta sólo en términos político-militares; el desarrollo de la técnica, la internacionalización de los capitales y la revolución en los medios de comunicación han hecho del mundo contemporáneo una realidad social cada vez más interdependiente y global, pero no menos conflictiva ni más segura.

Estos factores originan consecuencias contradictorias: de un lado, procesos acelerados

de dependencia económica, política y cultural y de pérdida de identidad cultural a nivel no sólo estatal sino igualmente humano; de otro lado, conflictos de naturaleza diferente de los del pasado en la medida en que se trata de nuevos tipos de conflictos que, originados por los nacionalismos exacerbados y las tensiones interétnicas, se desarrollan en el interior de los Estados y pueden llevar incluso a la quiebra y desmembramiento de Estados. Resulta así que al mismo tiempo que el sistema internacional ha registrado profundos cambios en su estructura y dinámica, han salido a la luz nuevos problemas y se han descongelado conflictos que la guerra fría y el sistema bipolar habían hibernado.

En todo caso, la comunidad internacional ha experimentado rápidos y hondos cambios que se resumen en una palabra: *globalización*, y resulta innegable que, por decirlo con palabras del profesor del Arenal Moyúa, estamos ante un nuevo sistema mundial o planetario, cerrado espacialmente, profundamente fragmentado, heterogéneo y complejo, crecientemente transnacionalizado, interdependiente y políticamente no estructurado o integrado.

En la actual etapa de la globalización destacan tres aspectos:

1) en primer lugar, la vertiginosa mundialización de los flujos financieros y la universalización de las imágenes audiovisuales, dos procesos controlados por un pequeño número de gigantescas empresas;

2) en segundo lugar, la extensión geográfica sin precedentes de este proceso de mundialización, que ha sometido a su control incluso a países con una organización económica y social distinta de la del capitalismo, como es el caso de China, que no pueden desentenderse del funcionamiento de la economía mundial;

3) por último, cambios en los instrumentos mediante los que se verifica esta expansión mundial del capitalismo: la informática y las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones.

Es preciso, sin embargo, distinguir los mitos de las realidades, y tomar conciencia de que en el actual discurso sobre la globalización hay mucho más de fantasía apologética que de

objetividad ya que la globalización no tiene el alcance que le atribuyen los ideólogos neoliberales, aparte de que existen poderosas contratendencias que es necesario tener en cuenta. En este sentido, la multiplicación de conflictos internos, el colapso de muchos Estados ante la violencia interétnica, y los nacionalismos excluyentes confirman *la paradoja de una situación en la que la globalización corre paralela, en muchos supuestos, con una radicalización de lo local*.

No hay pues una única globalización, y si son ciertas las imágenes de "la aldea global o "la fábrica global" (que en el capitalismo "de casino" y en el contexto del juego de los poderosos en el mercado continuo de capitales muchas veces parece más una "Las Vegas global"), las desigualdades crecientes a escala mundial, las asimetrías de la globalización, ponen de manifiesto lo que el profesor José Manuel Pureza, de la Universidad de Coimbra, ha denominado acertadamente un *"apartheid global"*.

Se trata, en efecto, de un sistema en el que el orden establecido por la globalización legitima las diferencias entre ricos y pobres, atribuyendo a los poderosos la facultad de perpetuar su superioridad y limitar de forma imperativa los horizontes físicos, culturales y económicos de los dominados, un sistema en suma, por decirlo con palabras de Belisario Betancourt, "en el que los globalizadores no oyen la quejumbra de los globalizados".

Vivimos pues en un mundo en el que el «orden» (o el desorden) establecido por la globalización legitima las diferencias entre ricos y pobres, atribuyendo a los poderosos la facultad de perpetuar su superioridad y limitar de forma imperativa los horizontes físicos, culturales y económicos de los dominados.

Como reiteradamente ha señalado el profesor Mayor Zaragoza, Director General de la UNESCO, a las puertas del siglo XXI más de la mitad de la población mundial vive en la pobreza, con menos de dos dólares al día, y si comparamos la renta del 20% más rico de la población a la del 20% más pobre, la proporción ha pasado de 30 a 1 en 1960, de 61 a 1 en 1990 y de 82 a 1 en 1995. En efecto, a pesar del

crecimiento económico experimentado durante las últimas décadas en muchos países y del aumento de renta per capita de unos mil quinientos millones de seres humanos, los hechos ponen de manifiesto en este final de siglo que el foso entre riqueza y pobreza se ha agrandado; que más de mil trescientos millones de personas viven en situación de miseria absoluta; que el 70% de los pobres son mujeres; que el 20% de los más pobres del planeta dispone sólo del 1,1% del producto mundial bruto; que el patrimonio neto de las diez fortunas más grandes del mundo equivale a una vez y media la renta nacional total del conjunto de los países menos desarrollados; que más de mil millones de seres humanos no tienen acceso a la salud, la educación básica o el agua potable; que dos mil millones carecen de acceso a la electricidad; que el 80% de la humanidad no tiene medios de acceder a las nuevas tecnologías de la información; que en la suicida agresión contra la naturaleza, apenas se tiene conciencia de una ética del futuro y de nuestras responsabilidades hacia las generaciones venideras.

En una conferencia pronunciada en Sevilla el 17 de octubre de 1998, con ocasión del trigésimo aniversario de la Comisión Episcopal española *Justicia y Paz*, el profesor Pureza expuso las manifestaciones de este *apartheid global* en tres sugestivas metáforas:

1) el *Soweto global*, con mil trescientos millones de seres humanos por debajo del nivel de la pobreza absoluta, de los cuales la mitad con menos de un dólar al día en una economía mundial que totaliza veintisiete mil billones de dólares anuales;

2) el *Estrecho global*, en el que la huida desde la miseria, la guerra, y la falta de horizontes es la única salida para multitudes de habitantes del Soweto global, en búsqueda de El Dorado en el néon de los países de la abundancia;

3) el *Sahara global*, por último, resultado del hecho de que la hegemonía absoluta de la competitividad y el consiguiente crecimiento de la pobreza y del endeudamiento -pues por cada tres dólares prestados por los bancos de los países ricos a las élites de los países pobres, dos han de ser dedicados al pago de intereses de la

deuda- potencian el desastre ecológico como resultado natural de nuestro suicida modelo de desarrollo y de civilización.

Hoy, además, tenemos mayor conciencia de los límites de la globalización y en las noticias que sobre las fluctuaciones incontroladas de los mercados financieros internacionales llegan de Asia, Iberoamérica, Rusia y Wall Street se percibe, cada vez más claramente, una sensación de fin de época hasta el punto que muchos se preguntan incluso si no se ha terminado el tiempo de la globalización.

Su hilo conductor -libertad ilimitada para mercancías, información y dinero- se ha puesto en cuestión, y se ha hecho mucho más intensa la sensación de ingobernabilidad, esto es, la impresión de que vivimos en un mundo de creciente complejidad, movilidad e incertidumbre.

En relación con el sistema financiero internacional, por ejemplo, muchas voces autorizadas coinciden en sostener que es indispensable una profunda reforma del mismo. En un plano más general, un nuevo consenso parece estar emergiendo: la globalización es irreversible, *pero debería ser regulada, esto es, sujeta a controles políticos y jurídicos*. En este momento histórico, esta exigencia da un nuevo sentido tanto a la función del Estado como a la del Derecho internacional en la regulación de las relaciones internacionales y en la construcción de la paz en un mundo tan complejo, y tan distinto del que existía en el siglo XVII cuando surgió históricamente lo que hoy llamamos Derecho internacional.

3. PERMANENCIA Y CAMBIOS EN EL CONCEPTO Y FUNCIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL

En este mundo globalizado, *la comunidad internacional ha pasado de la fase de la interestatalidad a la de mundialidad* al haberse acentuado en estas últimas décadas la dimensión comunitaria del orden internacional, y de ahí la vigencia y la relevancia que hoy tiene la idea de comunidad internacional, tan frecuentemente

invocada por los Estados y otros actores de las relaciones internacionales contemporáneas como noción legitimadora de sus aspiraciones y comportamientos.

Pero para que exista una comunidad internacional es indispensable que existan intereses comunes así como un patrimonio común de valores, principios y procedimientos. En principio, parece que hoy existe un consenso en torno a valores como democracia, desarrollo y paz; sin embargo, las interpretaciones de estos conceptos son muy diversas en el mundo globalizado y a la vez fragmentado en que vivimos, y está más que justificada la duda de si la comunidad internacional es una realidad histórica, o si, por el contrario, es un ideal y una aspiración en el espíritu de los hombres y en el imaginario de los pueblos.

Por otra parte, la soberanía, independencia e integridad territorial de los Estados siguen siendo principios constitucionales del orden internacional y conservan una importante función legitimadora, expresamente reconocida en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas (párrafos 1, 4 y 7), a pesar de la emergencia de nuevos principios constitucionales del Derecho internacional, igualmente proclamados en la Carta: la dignidad intrínseca de la persona y el derecho de los pueblos a la libre determinación, desarrollados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, y en la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, de 14 de diciembre de 1960, en la que se afirma que "todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación" y que "la sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales".

El drama estriba en que, debido al choque entre principios constitucionales del pasado y principios constitucionales innovadores, hoy coexisten, en interacción recíproca, *dos modelos de organización de la paz y de regulación de las relaciones internacionales: el de*

Westfalia, anclado en la pluralidad de Estados soberanos territoriales, y *el modelo de la Carta de las Naciones Unidas*, con los valores universales en ella enunciados, que si bien no ha cambiado radicalmente los presupuestos del Derecho internacional tradicional -la independencia y la pluralidad de Estados soberanos- *sí los ha alterado y erosionado*. De ahí que dos concepciones del orden internacional concurren en la configuración del Derecho internacional contemporáneo: de un lado, el modelo tradicional que todavía pervive a pesar de los cambios que en él han tenido lugar; de otro, un nuevo paradigma en el que, frente a la pretendida neutralidad del Derecho internacional tradicional, en apariencia desligado de inspiraciones ideológicas, se propugna un Derecho *internacional axiológicamente comprometido en la construcción de una comunidad de iguales, orientado por los valores de la solidaridad y la universalidad, y progresivamente influido en su modo de ser por el proceso de institucionalización que la comunidad internacional viene experimentando desde comienzos del siglo XIX*.

En consecuencia, dos tipos de sociedad internacional y dos modelos de Derecho internacional *coexisten en interacción recíproca a partir de 1945*: el tradicional, de carácter relacional en cuanto regulador de las relaciones de coexistencia y cooperación entre Estados, y el que se expresa en la Carta de las Naciones Unidas, más institucionalizado y comunitario, en virtud de los valores comunes que la Carta proclama. Ninguno de estos modelos teóricos o ideales está sin embargo plenamente inscrito en los hechos sino que, como han puesto de manifiesto entre otros los análisis de Wolfgang Friedmann, Richard Falk y René-Jean Dupuy, *coexisten como tendencias o aspiraciones contradictorias, en una especie de palimpsesto en el que la ambigüedad resulta inevitable*.

En este orden de cosas, es preciso insistir en que los dos modelos de orden internacional antes señalados no son dos fases históricas sucesivas, representando la última de ellas una superación y un desplazamiento de la anterior;

por el contrario, la verdad es que el modelo institucional y comunitario no ha desplazado al modelo relacional, que parece irreductible, pues aquél no ha podido integrar a éste más que parcialmente y está como cautivo en una sociedad de yuxtaposición de Estados soberanos que, sin embargo, trata de vertebrar.

Cada uno de estos modelos, imprime al Derecho internacional rasgos diferentes e incluso contrapuestos: así, en la sociedad internacional relacional -por decirlo con palabras del profesor René-Jean Dupuy- el Derecho internacional se caracteriza por por la atomización, el incondicionamiento y la violencia del poder del Estado soberano; por el contrario, en la sociedad internacional institucionalizada, la concentración, el condicionamiento y la represión del poder son las notas características. La licitud del recurso a la fuerza como competencia discrecional de los Estados, de su *ius ad bellum*, en el Derecho internacional tradicional, y la prohibición del recurso a la fuerza en la Carta de las Naciones Unidas, sería un claro signo del antagonismo existente entre ambos tipos estructurales de sociedad internacional y de Derecho internacional.

Incluso cabría hablar, como hice hace treinta años en mi monografía *Soberanía de los Estados y Derecho internacional* (1ª edición, 1969; 2ª edición, 1976) apoyándome en la reflexión del profesor Paul Reuter en su Curso General de 1961 en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, de tres concepciones de la sociedad internacional según que ésta se construya en función de una simple yuxtaposición de Estados soberanos, del reconocimiento de la existencia de unos intereses comunes de los Estados, o, por último, de una organización internacional diferenciada, esto es, de la cooperación permanente e institucionalizada entre los Estados. Lo que ocurre es que, decía el profesor Reuter, todavía hoy la sociedad internacional se estructura como un grupo social del primer tipo, aunque presente simultáneamente rasgos del segundo y, parcialmente al menos, del tercero. Esta complejidad es el resultado de los progresos y retrocesos de la solidaridad internacional.

Todo ello hace que el jurista esté obligado a situar su pensamiento en un sistema incierto, en la medida en que todos los datos del Derecho internacional tradicional quedan modificados sin que, sin embargo, las bases del orden internacional se hayan renovado totalmente.

El *corpus iuris* del Derecho internacional es hoy muy complejo y diversificado pero más allá de los aspectos técnicos de este extraordinario desarrollo normativo, lo que realmente importa es tomar conciencia de los cambios experimentados en el Derecho internacional en función de tres procesos que en él han tenido lugar:

1) en primer lugar, un proceso de creciente *institucionalización de la comunidad internacional*, como consecuencia del desarrollo y vigor de las Organizaciones Internacionales, universales y regionales;

2) en segundo lugar, un proceso de *socialización del Derecho internacional* en la medida en que éste regula hoy relaciones más complejas y amplias que las tradicionales relaciones políticas entre Estados soberanos;

3) por último, un proceso de *humanización del orden Internacional* debido a que el Derecho internacional ha comenzado a dar entrada a los pueblos y la persona humana, rompiendo así el exclusivismo tradicional de los Estados como únicos sujetos del Derecho internacional.

Por otra parte, estos procesos de cambios en el Derecho internacional no actúan aisladamente sino en interacción, influyéndose recíprocamente. En consecuencia, el Derecho internacional no puede hoy ser comprendido exclusivamente como un sistema jurídico regulador de las relaciones entre Estados porque la vida y las relaciones internacionales se han hecho más complejas.

El proceso de institucionalización del orden internacional es de excepcional relevancia política y jurídica y es evidente que, a partir de 1945, las Organizaciones Internacionales - universales y regionales- han quedado consolidadas como entidades distintas de los Estados, esto es, como nuevos actores de la vida internacional hasta el punto que la proliferación

de Organizaciones Internacionales constituye una de las notas más características de las relaciones internacionales contemporáneas. Por otra parte, las Organizaciones Internacionales condicionan la acción de los Estados en la vida internacional y de ahí que en su clásica obra de 1964 el profesor Friedmann viese en ellas un factor de innovación, e incluso de mutación, del Derecho internacional.

No obstante, aunque la relevancia del fenómeno de Organización Internacional es innegable, creo que es preciso no sobreestimar su significado político y jurídico mientras que una instancia de autoridad política superior a los Estados siga faltando en las relaciones internacionales. En efecto, la *estructura de la sociedad internacional sigue siendo una estructura de poder que sólo en segundo término es funcional*, por lo que, en definitiva, la base sociológica de las Organizaciones Internacionales supone más un principio de coordinación entre Estados soberanos que de subordinación de éstos a una instancia política superior. En otras palabras, las Organizaciones Internacionales no han transformado la sociedad internacional en un sistema político centralizado e institucionalizado: desde el punto de vista jurídico, sus competencias son siempre de atribución; desde una perspectiva de Ciencia Política, constituyen una realidad intermedia entre el sistema político de los Estados y el clásico sistema de Conferencias internacionales

Es desde luego indiscutible que las Organizaciones Internacionales representan un paso importante en el proceso de institucionalización de la comunidad internacional, pero no es menos cierto que este proceso no ha desplazado a los Estados soberanos, y de ahí que la sociedad internacional no haya perdido del todo sus principios constitucionales de soberanía e independencia de las entidades políticas que están en su base, ni su carácter predominantemente descentralizado y paritario, escasa o insuficientemente institucionalizado.

Mas aún, hoy tenemos mayor conciencia de que la aportación de las Organizaciones Internacionales a la estructura del Derecho

internacional es menos determinante de lo que pudo parecer hace cincuenta años, y en todo caso resulta innegable que no han eliminado del todo el carácter descentralizado de la sociedad internacional.

La práctica internacional confirma, en efecto, que siguen existiendo ámbitos y sectores de la vida internacional en los que la soberanía de los Estados aparece como una noción clave, y que incluso cuando el Derecho internacional trata de satisfacer los intereses generales de la comunidad internacional (como ocurre, por ejemplo, con la protección internacional de los derechos humanos o con la salvaguardia del medio ambiente), y no los de los Estados soberanos individualmente considerados, lo que hace *es definir y regular los comportamientos de los Estados en orden a la satisfacción de aquellos intereses generales*.

La consecuencia de esta compleja realidad es que muy probablemente la humanidad permanecerá durante largo tiempo en una situación de falta de integración en la que las relaciones entre los Estados seguirán reguladas por un sistema jurídico, el Derecho internacional, que *no es un ordenamiento supranacional sino un orden predominantemente interestatal, aunque en él se apuntan progresivamente aspectos más institucionalizados y dimensiones más comunitarias*. Como en sus orígenes, por tanto, la función del Derecho internacional sigue siendo la regulación de las relaciones de coexistencia y de cooperación entre los Estados, si bien estas últimas tienen hoy mucha mayor relevancia que en el pasado.

Obviamente, la revolución científico-técnica y los problemas globales a que hoy nos enfrentamos (tales como la protección internacional de los derechos humanos, la explosión demográfica, el abismo creciente entre desarrollo y subdesarrollo, la preservación del medio ambiente y su armonización con un desarrollo sostenible, el narcotráfico, el terrorismo internacional, etc.) ponen en tela de juicio el principio de la soberanía del Estado como instrumento de seguridad. Pero frente a la realidad de una creciente interdependencia, las

convicciones y creencias tradicionales no han perdido ni su empuje ni su fuerza; mas aún, los nacionalismos han cobrado extraordinario vigor tras el fin de la guerra fría, con la peligrosa proliferación de conflictos interétnicos, reivindicaciones territoriales y espasmos violentos de afirmación por parte de minorías nacionales y grupos humanos que invocan su derecho a la autodeterminación.

Todo ello explica la paradoja de que el principio de la soberanía de los Estados siga siendo fundamental. Ha pasado desde luego el tiempo de la concepción absoluta de la soberanía, pero es dentro de las fronteras de los Estados donde los seres humanos seguimos desarrollando lo esencial de nuestra vida colectiva.

Esta compleja situación de la sociedad internacional contemporánea tiene que ser tenida en cuenta en todo esfuerzo de comprensión del Derecho internacional actual. En este sentido, lo esencial estriba en tomar conciencia de la tensión existente entre dos realidades básicas: de una parte, la soberanía de los Estados; de otra, el hecho indiscutible de que los Estados no viven aislados sino inmersos en un medio colectivo, la comunidad internacional, que a diferencia del pasado no se reduce exclusivamente a lo interestatal y que constituye hoy un grupo social universal y único, global, aunque a la vez heterogéneo y fragmentado.

De este modo, el Derecho internacional contemporáneo se configura como un sistema jurídico regulador de la delimitación y distribución de las competencias de los Estados, a fin de regir sus relaciones de coexistencia y cooperación, y, *simultáneamente*, como el ordenamiento de la comunidad internacional, cuyos intereses generales trata de regular jurídicamente y en la que aspira a llevar a cabo funciones de *justicia social internacional*.

Concebido tradicionalmente como un orden jurídico distribuidor de competencias y regulador de las relaciones de coexistencia y de cooperación entre Estados soberanos, el Derecho internacional se ve hoy investido de una misión de transformación de la sociedad internacional, *al servicio de la paz, la promoción y protección de los derechos*

humanos, el desarrollo integral y sostenible de los pueblos, y la preservación ecológica del planeta. Esto es, una misión en la que el Derecho internacional se configura como un orden jurídico constructor de condiciones de paz y de una comunidad de iguales.

Este último aspecto, evidente testimonio del triple proceso de institucionalización, humanización y socialización que el Derecho internacional viene experimentando, hace que el orden internacional contemporáneo presente indiscutibles rasgos de un Derecho de reglamentación. Un Derecho, sin embargo, que se elabora y aplica primordialmente a través de los Estados soberanos, pues los procesos de cambio señalados *no significan que la sociedad internacional haya perdido su estructura predominantemente descentralizada ni que el Derecho internacional se haya convertido en un sistema jurídico plenamente institucionalizado.*

CONCLUSIONES

El resultado de todo ello es que en la actualidad, como han puesto de manifiesto entre otros los profesores Bruno Simma y Christian Tomuschat en sus recientes cursos en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, el Derecho internacional no puede ser comprendido exclusivamente sobre la base de un esquema bilateralista, en función de la independencia de los Estados soberanos, *sino en función de la toma de conciencia de la interdependencia que lleva a una concepción multilateralista del orden internacional*, única en la que cobran todo su sentido nociones innovadoras como las de comunidad internacional, patrimonio común de la humanidad, reglas imperativas de Derecho internacional general, obligaciones de los Estados respecto de la comunidad internacional en su conjunto, crímenes internacionales, etc., manifestaciones jurídicas de los cambios y transformaciones del orden internacional.

Si el Derecho internacional ponía el acento en la soberanía y la independencia de los Estados,

el Derecho internacional contemporáneo hace hincapié en la interdependencia y la cooperación; de ahí que hoy no sea posible ni tenga fundamento una lectura de las funciones del Derecho internacional idéntica a la que la Corte Permanente de Justicia Internacional hizo en su sentencia de 1927 en el asunto del Lotus, ya que en el binomio coexistencia-cooperación esta última tiene en la actualidad mucha mayor relevancia.

En este orden de cosas, Mohamed Bedjaoui, antiguo Presidente de la Corte Internacional de Justicia, ha sabido exponer magistralmente las diferencias entre el Derecho internacional de la época de la sentencia de 1927 y el Derecho internacional contemporáneo cuando con ocasión de su declaración en la opinión consultiva de 8 de julio de 1996, relativa a *la Licitud de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, sostuvo que a pesar del alcance todavía limitado del supranacionalismo

"on ne saurait nier les progrès enregistrés au niveau de l'institutionnalisation, voire de l'intégration et de la «mondialisation» de la société internationale. On en verra pour preuve la multiplication des organisations internationales, la substitution progressive d'un droit international de coopération au droit international classique de la coexistence, l'émergence du concept de «communauté internationale» et les tentatives parfois couronnées de succès de subjectivisation de cette dernière. De tout cela, on peut trouver le témoignage dans la place que le droit international accorde désormais à des concepts tels que celui d'obligations erga omnes, de règles de jus cogens ou de patrimoine commun de l'humanité" (CIJ, Recueil 1996, parágrafo 13 de la declaración del Presidente Bedjaoui).

Éste es, en mi opinión, el sentido del tránsito de un Derecho distribuidor de competencias entre Estados a un Derecho de reglamentación que -por aspirar a la creación de condiciones políticas, sociales y económicas de paz en una

comunidad de iguales- presenta, al menos en alguna medida, *dimensiones sociales, dirigistas e intervencionistas* que van más allá de la mera distribución formal de competencias entre Estados soberanos.

El problema estriba en que dada la estructura descentralizada y escasamente institucionalizada del Derecho internacional (en el que no existe un legislador, ni un juez, ni un mecanismo centralizado de aplicación de las normas jurídicas), las normas jurídicas internacionales son *relativas* en el triple sentido siguiente:

1º) su alcance varía en función de las obligaciones asumidas por los Estados, y de ahí la relevancia esencial del consentimiento de los Estados soberanos;

2º) la apreciación de las situaciones jurídicas en que un Estado se encuentre implicado depende, en principio, de cada Estado, ya que las posiciones jurídicas y las pretensiones contradictorias de los Estados pueden coexistir dado que el sometimiento de una controversia al arbitraje o a la justicia internacional es voluntario y depende del consentimiento de los Estados;

3º) finalmente, la sanción de los hechos ilícitos internacionales raramente toma la forma de una reacción social organizada e institucionalizada, ya que, en principio, cada Estado aprecia subjetivamente su posición jurídica frente a otro Estado y, cuando estima que un determinado ilícito internacional es atribuible a este último, puede adoptar, en las condiciones regladas por el Derecho internacional, las contramedidas que considere adecuadas.

De aquí la debilidad intrínseca a nociones innovadoras como las de reglas de *ius cogens*, obligaciones *erga omnes*, crímenes internacionales, debilidad que en un diálogo intelectual con el pensamiento crítico del profesor Weil analicé en mi Curso General en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, en 1996; de aquí también, la prudencia -en mi opinión excesiva y criticable- con que la Corte Internacional de Justicia ha abordado hasta ahora el problema de las reglas imperativas de Derecho

internacional, como la sentencia de 30 de junio de 1995 en la controversia entre Portugal y Australia o la opinión consultiva de 8 de julio de 1996, sobre *la Licitud de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, han puesto de manifiesto.

En definitiva, estamos en presencia de una de las características esenciales del Derecho internacional: su relativismo, que por mi parte vengo señalando desde la publicación en 1969 de mi monografía *Soberanía de los Estados y Derecho Internacional*. En principio, para que una obligación vincule a un Estado, o una situación produzca efectos jurídicos respecto de él, es preciso que dicho Estado haya participado en su creación o las haya reconocido; de ahí la relevancia del consentimiento en Derecho internacional, y que los Estados pretendan determinar cualquier punto controvertido, de hecho o de Derecho, según sus propios criterios. Estas pretensiones no prevalecen sobre la obligatoriedad de las normas del Derecho internacional, pero éstas son valoradas por cada Estado, unilateral y subjetivamente, en cada situación, sin que las percepciones de un Estado prevalezcan automáticamente sobre las de otro.

Resulta así que, en sus comportamientos, los Estados tienen que respetar, y respetan normalmente, las normas jurídicas internacionales; *pero a ellos corresponde examinar cuales son las exigencias del Derecho internacional en cada situación concreta*. En el sistema jurídico internacional, por consiguiente, las situaciones y las obligaciones de los sujetos difieren según el Estado que se considere, ya que cada Estado aprecia unilateral y subjetivamente el alcance de sus obligaciones.

Ello trae consigo que, en virtud del principio de equivalencia de las pretensiones, derivado de la igualdad soberana de los Estados, el orden jurídico internacional presente como una de sus características la de aparecer como una multiplicidad de representaciones subjetivas y divergentes; en consecuencia, como observó el profesor Prosper Weil en su *Curso General en la Academia de Derecho Internacional de La Haya*, en 1992, el sistema internacional no es un

conjunto coherente sino, más bien, un rompecabezas de alegaciones y pretensiones subjetivas que tienen, todas ellas, simplemente valor de presunciones.

Obviamente, esta realidad, que se debe al carácter descentralizado y a la escasa institucionalización del Derecho internacional, no debe llevarnos a la errónea conclusión de que todas las posiciones jurídicas sostenidas por los Estados son igualmente válidas; pero sí debe hacernos conscientes de los rasgos de voluntarismo y discrecionalidad, de subjetivismo, que caracterizan a un ordenamiento jurídico, el Derecho internacional, en el que la soberanía de los Estados es un principio constitucional. De ahí la relevancia jurídica del consentimiento, de la voluntad de los Estados, el juego del principio de reciprocidad, y el relativismo del Derecho internacional: cada Estado pretende ejercer el conjunto de facultades y derechos que el Derecho internacional le reconoce y confiere, pero al hacerlo choca con las pretensiones de otros Estados; esta concurrencia muestra la razón de ser de la debilidad congénita al Derecho internacional, como consecuencia de su carácter descentralizado y escasamente institucionalizado.

La dificultad fundamental que el Derecho internacional encuentra en su función de someter los Estados soberanos a la norma jurídica estriba en que los Estados tienen poder, y que el control de éste por el Derecho nunca es fácil porque la estructura de la sociedad internacional condiciona e impone límites a la acción del Derecho. Así, en 1963, refiriéndose ante la *American Society of International Law* a la crisis de Cuba (en la que en el otoño de 1962 se estuvo al borde del enfrentamiento nuclear entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) Dean Acheson, antiguo Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, sostuvo que el Derecho no regula las cuestiones de poder en las que está en juego la supervivencia misma de los Estados.

Tal afirmación provoca, casi instintivamente, rechazo en un jurista; sin embargo, el internacionalista no puede perder de vista que muy recientemente, al responder a la pregunta que le había sido planteada por la Asamblea General de las Naciones Unidas acerca de si el

Derecho internacional autoriza en alguna circunstancia la amenaza o el empleo del arma nuclear, la Corte Internacional de Justicia decidió en su dictamen de 8 de julio de 1996, sobre *Licitud de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, que habida cuenta de la situación actual del Derecho internacional y de los elementos de hecho de que había dispuesto no podía pronunciarse definitivamente

"sobre si la amenaza o el empleo de las armas nucleares sería lícito o ilícito en circunstancias extremadas de legítima defensa, en las que corriera peligro la propia supervivencia de un Estado" (parágrafo 105, 2 E), segundo párrafo del dictamen de la Corte Internacional de Justicia) (El dictamen fue adoptado por siete votos contra siete, dirimiendo el empate el voto de calidad del Presidente) (La cursiva es mía).

La Corte se enfrentó con una cuestión límite entre Derecho y Política, de esas que ponen de manifiesto los límites del Derecho, y de ahí su respuesta, que puede sorprender e incluso irritar, máxime cuando el dictamen tiene el mérito de que la Corte consideró la pregunta de la Asamblea General, la examinó como un problema jurídico, y sostuvo que tanto la amenaza como el empleo de armas nucleares serán generalmente contrarios a las normas del Derecho internacional aplicable a los conflictos armados, particularmente a los principios y normas del Derecho internacional humanitario.

La consideración de la especificidad de la estructura del Derecho internacional, de una parte, y la conciencia de sus límites, de otra, son imprescindibles tanto a la hora de plantear el problema de su naturaleza jurídica y la razón de ser de la obligatoriedad de sus normas, como cuando reflexionamos sobre el alcance de los cambios experimentados en el orden internacional y lo que en él hay de permanente a pesar de tales transformaciones.

En este orden de cosas, es indispensable que no pretendamos comprender y explicar el Derecho internacional en función del modelo de los ordenamientos jurídicos estatales, como si el Derecho interno fuese la única manifestación

posible del fenómeno jurídico. Como todo ordenamiento jurídico, el Derecho internacional dispone de normas que regulan las relaciones entre sus sujetos, sus derechos y obligaciones, así como de principios, reglas y procedimientos relativos a cómo se elaboran y aplican las normas y cuáles son las reacciones que legítimamente son posibles en los supuestos de incumplimiento de las reglas jurídicas. Lo que ocurre es que, en principio y a diferencia de lo que pasa en los ordenamientos jurídicos de los Estados, estos procedimientos, principios y reglas no tienen carácter institucionalizado. Esto no significa, sin embargo, que el Derecho internacional no sea Derecho, ni tampoco que sea un Derecho primitivo, sino que es todavía, al menos en gran parte, el ordenamiento jurídico de un medio social descentralizado y escasamente institucionalizado.

En todo caso, sin embargo, el Derecho internacional no puede ser comprendido en la actualidad con la lógica de la sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional en el asunto del Lotus, porque la afirmación progresiva de la noción de comunidad internacional nos ha hecho pasar, por decirlo con palabras del antiguo Presidente de la Corte Internacional de Justicia, Sir Robert Jennings, de una concepción del orden internacional basada en el Estado ("*State-based*") a una concepción del Derecho internacional orientado por la noción de comunidad ("*community-based*").

Ello supone una especie de reencuentro con los clásicos del Derecho de Gentes, y en especial con el pensamiento de Francisco de Vitoria, en la medida en que la referencia a la comunidad internacional tiende a sustituir el concepto clásico de sociedad internacional (como grupo social atomizado y fragmentado, compuesto por un tejido de relaciones bilaterales dominadas por los intereses nacionales, la reciprocidad, y el *do ut des*), por la visión de una comunidad interdependiente, unida y solidaria, que comienza a ser una realidad histórica, o al menos un orden en potencia, y deja de ser un mito o una mera aspiración en el espíritu de los hombres.

En definitiva se trata de elaborar, como ha propuesto el profesor Pureza, un nuevo

paradigma del orden internacional a fin de dar respuesta adecuada a los problemas globales a que nos enfrentamos, sobre la base de principios como los siguientes:

- a) Equidad, frente a reciprocidad;
- b) Legitimidad, frente a la pretendida neutralidad axiológica del Derecho internacional tradicional;
- c) Comunidad internacional, frente a la exclusividad de la soberanía territorial de los Estados.

De las tres tradiciones que hoy coexisten respecto de la noción de comunidad internacional (la del realismo político, propia del modelo hobbesiano, que la niega; la grociana, en la que la coexistencia de los Estados se acompaña de la cooperación entre ellos como consecuencia de la toma de conciencia de la existencia de intereses comunes; y la tradición universalista, heredada de Francisco de Vitoria y de Kant), el paradigma que acabo de esbozar se basa obviamente en esta última. Con su progresiva realización histórica, pasaríamos de un orden basado en el estatocentrismo a una comunidad-mundo, lo que obviamente incita a una relectura de la noción del *totus orbis* formulada por Francisco de Vitoria en el siglo XVI, es decir, a una reinterpretación de la afirmación jurídica, normativa e institucional de una comunidad universal.

BIBLIOGRAFIA

Entre mis últimas publicaciones (1995-1999), destacan las siguientes:

SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. "Commentaire collectif à la Convention Européenne des Droits de l'Homme: Article premier", en Pettiti-Decaux-Imbert: *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Economica, Paris, 1995:135-142.

Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho internacional contemporáneo, Editorial Tecnos, Madrid 1995: 174 p.

"Los fundamentos de la paz en la acción de las Naciones Unidas: derechos humanos, acción humanitaria y desarrollo", en *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Escuela Diplomática, Madrid, 1995: 43-59.

"Cambios en la sociedad internacional y transformaciones de las Naciones Unidas", en *ONU: Cincuenta años después*, Universidad de Sevilla, 1995: 11-24

"El derecho de injerencia por razones humanitarias: Introducción", en III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, Universidad de Sevilla, 1995: 7-14.

"L'accès aux victimes: droit d'ingérence ou droit à l'assistance humanitaire?", en *Law in humanitarian crises/Le droit face aux crises humanitaires*, Commission Européenne, Bruxelles, Volume II, 1995: 97-123.

"Derechos humanos y posición constitucional de los Estados soberanos en Derecho internacional", en *Federico Mayor Amicorum Liber*, Bruylant, Bruxelles, Vol. I., 1995: 391-402.

"La noción de 'Estados amantes de la paz', cincuenta años después", Ponencia al Décimonoveno Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Lisboa 1996, en *Anuario del IHLADI* 1996: 1-17

"Hacia una nueva interpretación de la noción de 'Estados civilizados' en Derecho internacional contemporáneo", en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1996: 651-658.

"Procedimientos para la protección de los derechos de los menores en el ámbito de las Naciones Unidas", en Miguel Angel Verdugo y Victor Soler-Sala, Eds.: *La Convención de los derechos del niño hacia el siglo XXI, 50 aniversario UNICEF*, Universidad de Salamanca, 1996: 93-98.

"El Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus Protocolos adicionales", en Bardonnnet-Cançado Trindade: *Derecho Internacional y Derechos Humanos*, Academia de la La

- Haya de Derecho Internacional/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José/La Haya, 1996: 97-140.
- "El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: una visión crítica", en A.E. Pérez Luño, Coordinador: *Derechos Humanos y Constitucionalismo ante el Tercer Milenio*, Marcial Pons, Madrid 1996: 113-122.
- Cours général de Droit International Public, Académie de La Haye de Droit International, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Vol. 257, 1996: 36-221.
- La asistencia humanitaria en Derecho internacional contemporáneo*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, (en colaboración con los Profesores Dres. Joaquín Alcaide Fernández y María del Carmen Máquez Carrasco), 1997
- "Quel juges pour la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme?", en *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, Vol. 9, 1-4, Noviembre 1997: 1 y sgs.
- "Reflections on the Existence of a Hierarchy of Norms in International Law", en *European Journal of International Law*, Vol. 8, nº 4, 1997: 583-595.
- "El Derecho del mar entre la soberanía de los Estados y los intereses generales de la comunidad internacional", en El Foro de Debate organizado por la Sociedad Estatal Lisboa'98 S.A. *El mar y sus problemas*, celebrado en la Fundación Calouste Gulbenkian, Lisboa, en abril 1998, tomo III, Madrid 1998: 1189-1206.
- "Permanence et mutations en droit international", en Boutros Boutros-Ghali *Amicorum Discipulorumque Liber, Paix, Développement, Démocratie*, Bruselas 1998: 350-371.
- "The inherent powers of the International Tribunal for the former Yugoslavia to issue 'subpoena duces tecum' to a sovereign State", en *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Droit et Justice*, Pedone París 1999: 269-280.
- "La valeur juridique de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dans l'ordre international", en *La Déclaration universelle des droits de l'homme. Avenir d'un idéal commun*, La Documentation Française, París 1999: 283-295.
- "Vínculos entre la Declaración Universal de 1948 y el Convenio Europeo de Derechos Humanos", en libro editado por la Asociación Española para las Naciones Unidas para conmemorar el 50º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Barcelona 1999: 16-33.
- Dignidad frente a barbarie. La Declaración Univesal de Derechos Humanos, cincuenta años después*, Editorial Trotta, Madrid 1999: 153 páginas.
- "El fundamento del Derecho Internacional. Algunas reflexiones sobre un problema clásico", en *Revista Española de Derecho Internacional*, , Vol. L, 1998-1: 13-31.
- "El sistema de protección de los derechos humanos instituido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos", en el libro editado por el Consejo General del Poder Judicial con ocasión del Seminario conmemorativo del cincuenta aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos: *Consolidación de derechos y garantías: los grandes retos de los derechos humanos en el siglo XXI*, Madrid 1999: 49-76