

HACIA UNA NUEVA INTERPRETACIÓN DE LA NOCIÓN DE «ESTADOS CIVILIZADOS» EN DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

Por el Académico Correspondiente
Excmo. Sr. D. Juan Antonio Carrillo Salcedo*

I

Los Estados no son los sujetos exclusivos del Derecho internacional contemporáneo, pero siguen siendo sus sujetos primarios o principales en la medida en que, tanto por su estructura como por los mecanismos de elaboración y aplicación de sus normas, el Derecho internacional continúa siendo un sistema jurídico *fundamentalmente interestatal*.

La expresión política y jurídica de esta relevancia de los Estados es la soberanía, principio constitucional del Derecho internacional y fundamento del relativismo de este sistema jurídico así como de la importancia de la voluntad de los Estados en la elaboración y en la aplicación de las normas jurídicas internacionales.

La distribución individualista del poder político en la comunidad internacional y la soberanía del Estado como principio constitucional del Derecho internacional explican la tendencia de los Estados a determinar unilateral y discrecionalmente las normas que les vinculan y el alcance de sus obligaciones jurídicas internacionales. Ciertamente, la escasa y precaria institucionalización del Derecho internacional y el hecho de que los Estados soberanos pretendan actuar en función de sus diferentes intereses y concepciones jurídicas, no debe llevarnos a la errónea conclusión de que todas las posiciones jurídicas sostenidas por

* Sesión del día 31 de octubre de 1995.

los Estados soberanos son igualmente válidas; pero obligan a reconocer los rasgos de voluntarismo, discrecionalidad y subjetivismo propios de un ordenamiento jurídico, el Derecho internacional, en el que el consentimiento de los Estados es un principio básico.

Lejos de ser un obstáculo para la existencia y desarrollo del Derecho internacional, la soberanía de los Estados constituye por el contrario la razón de ser de un orden jurídico, el Derecho internacional, nacido de la necesidad de regular las relaciones de coexistencia y de cooperación *entre* Estados soberanos.

Este dato es el que otorga a los Estados su privilegiada posición en el orden jurídico internacional, evidente tanto en algunos de sus principios inspiradores (tales como la igualdad soberana de los Estados o la obligación de no intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados), como en muchas de sus instituciones.

Así, la responsabilidad internacional de los Estados se estructuró jurídicamente *como una relación de Estado a Estado*. La Corte Permanente de Justicia Internacional lo dijo resueltamente en su sentencia de 30 de agosto de 1924, relativa al *asunto de las Concesiones Mavrommatis en Palestina*, al afirmar que

«es un principio elemental del Derecho internacional el que autoriza al Estado a proteger a sus nacionales lesionados por actos contrarios al Derecho internacional cometidos por otro Estado, del que no ha podido obtener satisfacción por las vías ordinarias. Al encargarse de la causa de uno de los suyos, al poner en movimiento en su favor la acción diplomática o la acción judicial internacional, el Estado hace valer, a decir verdad, su *propio* derecho, el derecho que tiene a hacer respetar el Derecho internacional en la persona de sus súbditos. Desde *el momento que un Estado hace suya la causa de uno de sus nacionales ante una jurisdicción internacional, a los ojos de esta última el Estado es el único reclamante*» (C.P.J.I. Serie A, nº 2, pág. 12) (La cursiva es mía).

Estos rasgos característicos del Derecho internacional tradicional, *que en gran parte aún perviven*, influyeron necesaria y decisivamente en la protección que aquel sistema jurídico podía ofrecer a la persona humana, dado que toda la estructura del Derecho internacional clásico estuvo concebida en función de los Estados y al margen de la perspectiva de los derechos humanos. Como en 1927 dijera Nicolás Politis, refiriéndose a la situación del hombre ante el Derecho internacional de la época, «el Estado soberano era para sus súbditos una jaula de hierro, desde la que aquéllos no podían comunicarse con el exterior» (*Les nouvelles tendances du droit international*, París 1927, págs. 91-92).

II

En Derecho internacional contemporáneo, tras la proclamación en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la noción jurídica de la dignidad intrínseca de todo ser humano, la prevalencia de los Estados soberanos y la situación de dependencia de la persona respecto del Estado se han visto, a la vez, *confirmadas y puestas en cuestión*.

Confirmadas, ante todo, porque las únicas entidades con plenitud de subjetividad internacional siguen siendo los Estados; también porque la protección diplomática es todavía, a pesar de su carácter aleatorio y de sus innegables deficiencias, el mecanismo jurídico mediante el que la persona lesionada en sus derechos por un Estado extranjero puede intentar obtener reparación *a través de la acción del Estado del que sea nacional*.

La estructura interestatal, en efecto, sigue prevaleciendo en la comunidad internacional, y es a esta estructura a la que la Carta de las Naciones Unidas vincula la noción de soberanía, presente en los parágrafos 1 y 7 del artículo 2 de la Carta: igualdad soberana de los Estados y principio de no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.

Pero *al mismo tiempo*, la prevalencia de los Estados soberanos y la precaria situación jurídica de la persona humana ante el orden internacional se encuentran puestas en cuestión en el contexto de la protección internacional de los derechos humanos, ya que que la progresiva afirmación de estos últimos en el Derecho internacional positivo contemporáneo a partir de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos constituye, incluso desde una perspectiva exclusivamente técnico-jurídica, una muy substancial aportación a la transformación del Derecho internacional, en la medida en que *junto al clásico principio de la soberanía ha aparecido otro principio constitucional del orden internacional contemporáneo: el de los derechos humanos*.

Éstos sobrepasan la limitación inherente al Derecho internacional clásico, según el cual la protección de la persona no podía llevarse a cabo más que a través de los Estados, ya que aquél era ante todo un Derecho interestatal, concebido *por y para* los Estados. La innovación que en este orden de cosas introdujo la Carta de las Naciones Unidas, con la proclamación de la noción jurídica de la dignidad de todo ser humano y la afirmación del respeto universal de los derechos humanos (artículo 55, c) de la Carta), unida a la obligación de los Estados miembros de tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de dicho propósito (artículo 56 de la Car-

ta), tenía que incidir e influir, necesariamente, en *la naturaleza misma del Derecho internacional que desde fines de la Primera Guerra Mundial, y sobre todo a partir de 1945, viene experimentando, simultáneamente, un triple proceso de institucionalización, de socialización y de humanización*, que le distancian profundamente de los rasgos que habían caracterizado al Derecho internacional tradicional.

III

La afirmación de que la persona humana es titular de derechos propios, oponibles jurídicamente a todos los Estados, incluso al Estado bajo cuya jurisdicción se encuentre, constituye en efecto una extraordinaria innovación en el Derecho internacional que consiste, fundamentalmente, en que, a diferencia del Derecho internacional clásico, la persona *no puede ya ser considerada como un mero objeto del orden internacional*.

No se trata, por consiguiente, de afirmar que el individuo sea hoy *sujeto pleno del Derecho internacional*. Existe, sin duda, una cierta subjetividad internacional de la persona, pero cuando esto ocurre, estamos todavía ante *sujetos excepcionales* y ante una subjetividad *limitada y funcional*. No comparto, por consiguiente, las doctrinas que sostienen la plena subjetividad internacional del individuo, y pienso, en este orden de cosas, que aunque la vía de progreso consiste en ir generalizando y reforzando soluciones como la del Convenio Europeo de Derechos Humanos, lo esencial de una concepción personalista del Derecho internacional no está en este problema técnico (que depende del grado de eficacia que podría revestir un día la acción del individuo separada de la del Estado, mediante su legitimación ante instancias jurisdiccionales internacionales de garantía y control que puedan decidir, con independencia e imparcialidad, acerca de las alegaciones de violaciones de derechos humanos atribuibles al Estado demandado), sino en afirmar, como hizo Charles de Visscher, «el lugar supremo del interés humano en el orden de los valores» y la obligación de los Estados de hacer de dicho interés humano

«un principio de cooperación más concreto, más directamente accesible que la idea general de justicia, pero no menos imperativo por su significación civilizadora y alcance universal» (Teorías y realidades *en Derecho internacional*, pág. 162).

Reconozco los obstáculos culturales, ideológicos, sociales y económicos que condicionan la universalidad de los derechos humanos, y que expli-

can las ambigüedades del texto de la Declaración final adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (celebrada en Viena, en junio de 1993, bajo los auspicios de las Naciones Unidas), así como las de la Resolución 48/141, por la que la Asamblea General ha instituido un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos humanos.

No obstante, me parece innegable que ambos textos han salvaguardado, gracias a una solución de compromiso, los principios de *universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos* (Parágrafo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena y Preámbulo y párrafo 3, b) de la parte dispositiva de la Resolución 48/141 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

La reafirmación de la universalidad de los derechos humanos fundamentales (esto es, de aquéllos que son *inderogables incluso en situaciones de conflicto armado sin carácter internacional*) me parece esencial porque se dice, a veces, que ante la heterogeneidad cultural y socio-económica que caracteriza a la comunidad internacional contemporánea no es posible una concepción de los derechos humanos válida universalmente. Más aún, se llega incluso a sostener que la afirmación de la universalidad de los derechos humanos oculta en realidad la pretensión del mundo occidental de imponer sus concepciones propias y particulares por estimarlas como valores universales.

Frente a estas críticas, que no sólo formulan Estados (como, por ejemplo, los de Asia y Pacífico en la Declaración de Bangkok, de 2 de abril de 1993, o los de la Organización de la Conferencia Islámica, en la Declaración de El Cairo sobre los derechos humanos en el Islam, ambas en el marco de los trabajos preparatorios de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos), sino también autores occidentales que se autocalifican de *progresistas*, creo en la universalidad del espíritu humano, pienso que sería imprescindible preguntar a las víctimas y que, en todo caso, el Derecho internacional contemporáneo reconoce en los derechos humanos uno de sus intereses fundamentales así como uno de sus principios constitucionales o estructurales.

No se trata, por otra parte, de una vaga personificación de la comunidad internacional sino de la afirmación progresiva en el Derecho internacional contemporáneo de la idea de que, en materia de derechos humanos, los Estados tienen obligaciones hacia la comunidad internacional en su conjunto, con vistas a la consecución del bien común de la comunidad, por decirlo con palabras que tomo de Manfred Lachs, antiguo magistrado en la Corte Internacional de Justicia (*I.C.J., United States Diplomatic and Consular Staff in Tebran, Reports* 1980, pág. 48).

IV

Así concebidos, los derechos humanos fundamentales son universales e indivisibles: lo primero, porque se predicán del *hombre*; lo segundo, porque los derechos civiles y políticos *han de ser efectivos*, del mismo modo que los derechos económicos, sociales y culturales *han de ser libremente definidos y no impuestos*.

Creo que éste es el significado jurídico de la afirmación hecha por la Corte Internacional de Justicia en su sentencia de 5 de febrero de 1970, al admitir la existencia de obligaciones de los Estados *hacia la comunidad internacional* en su *conjunto*, esto es, de obligaciones *erga omnes*, que resultan, por ejemplo, de la prohibición de los actos de agresión y del genocidio, así como los *principios y reglas relativos a los derechos fundamentales de la persona humana* (C.I.J., *Recueil* 1970, párrafos 33 y 34 de la sentencia relativa al *asunto de la Barcelona Traction*).

La resuelta posición de la Corte Internacional de Justicia, órgano judicial principal de las Naciones Unidas, permitió al *Institut de Droit International* sostener, en el artículo 1.º de su Resolución sobre *la protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados* (adoptada en la sesión de Santiago de Compostela, el 13 de septiembre de 1989), que

«Los derechos humanos son la expresión directa de la dignidad de la persona humana. La obligación de los Estados de asegurar su respeto se desprende del propio reconocimiento de esta dignidad proclamada en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta obligación internacional es, según la fórmula utilizada por la Corte Internacional de Justicia, una obligación *erga omnes*: incumbe a todo Estado con respecto a la comunidad internacional en su conjunto, y todo Estado tiene un interés jurídico en la protección de los derechos humanos».

V

Pero si los derechos humanos son una de las dimensiones constitucionales del Derecho internacional contemporáneo, con el alcance jurídico que acabo de señalar basándome en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, *¿qué cambios ha introducido este nuevo principio en la posición de los Estados ante el Derecho internacional?*

Creo que la soberanía de los Estados sigue siendo un principio constitucional del Derecho internacional, y que *no ha sido desplazada de esta posi-*

ción ni por el fenómeno de Organización Internacional ni por el reconocimiento de la dignidad de la persona, símbolos de las transformaciones del orden internacional que habitualmente denominamos proceso de institucionalización y proceso de humanización del Derecho internacional. Pero pienso que si ha quedado erosionada y relativizada por el desarrollo normativo que ha seguido a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, ya que en Derecho internacional general contemporáneo (y por tanto, no sólo en el marco convencional), todos los Estados tienen la obligación jurídica, omnium y erga omnes, de respetar los derechos humanos fundamentales de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, ya que los derechos humanos han dejado de pertenecer a la categoría de los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.

Por consiguiente, si en el Derecho internacional tradicional el trato que un Estado diera a sus nacionales era una cuestión de jurisdicción interna, en el Derecho internacional contemporáneo ocurre *lo contrario* como consecuencia del desarrollo progresivo que el orden internacional ha experimentado en materia de reconocimiento y protección internacional de los derechos humanos. De ahí que el *Institut de Droit International* pudiera sostener, en el párrafo primero del artículo segundo de la Resolución antes citada, que ningún Estado que viole la obligación de Derecho internacional general de respetar los derechos humanos fundamentales de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, cualquiera sea su nacionalidad e incluso si carece de ella, *podrá sustraerse a su responsabilidad internacional con el pretexto de que esta materia es esencialmente de su jurisdicción interna.*

Todo ello implica un cambio en la posición constitucional de la soberanía estatal ante el orden internacional, que hoy comienza a registrar jurídicamente el deber de solidaridad entre todos los Estados a fin de garantizar la protección *universal y efectiva* de los derechos humanos, en los términos del artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas.

Lo esencial estriba, en mi opinión, en el innegable desarrollo normativo experimentado por el Derecho internacional de los derechos humanos: después de todo, como dijera el árbitro Max Huber en la sentencia arbitral de 4 de abril de 1928 relativa al *asunto Isla de Palmas*, la soberanía implica *derechos y deberes* (*Reports of International Arbitral Awards*, Vol. II, pág. 839), y de ahí que la tensión dialéctica entre soberanía de los Estados, de una parte, y los derechos humanos, de otra, se resuelva hoy de la siguiente forma: *por ser soberanos, los Estados tienen obligaciones internacionales en materia de derechos humanos respecto de la comunidad internacional en su conjunto.*

Esta es la razón por la que en el Derecho internacional contemporáneo se ha pasado, en lo que concierne a la promoción y protección de los derechos humanos, del principio tradicional de no intervención al principio opuesto del *deber de injerencia de la comunidad internacional respecto de las situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos fundamentales o, al menos, al derecho de todos los grupos humanos que sufran la violación sistemática y grave de sus derechos fundamentales a la asistencia humanitaria por parte de la comunidad internacional*.

Por eso creo que lo esencial de todo el proceso de transformación experimentado en relación con la posición de los Estados soberanos ante el Derecho internacional se encuentra, en definitiva, en *la progresiva introducción en el orden internacional de un nuevo principio de legitimidad: el del reconocimiento y protección de los derechos humanos*.

VI

Este principio de legitimidad internacional, fundamento de la obligación *erga omnes* de todos los Estados de respetar y hacer respetar los derechos humanos fundamentales, ha venido a dar un nuevo significado a una clásica noción del Derecho internacional, *la de los Estados civilizados*, que muchos nos resistíamos a utilizar por sus innegables connotaciones históricas con una época en la que la comunidad internacional se reducía al mundo occidental, y en la que se distinguía entre Estados civilizados, semicivilizados y no civilizados. Cabría afirmar, en este orden de cosas, que en cuanto a su legitimidad —ya que no en relación con su efectividad— *únicamente serían hoy auténticos Estados aquellos que respetan y hacen respetar todos los derechos fundamentales de todo ser humano*.

De este modo, la tradicional expresión del artículo 38 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, repetida más tarde en el Estatuto de la actual Corte Internacional de Justicia, cobraría *nueva fuerza y nueva significación, en la medida en que los principios de Derecho internacional general en materia de derechos humanos no serían otra cosa que principios constitucionales introducidos en el Derecho internacional contemporáneo por la Carta de las Naciones Unidas, de una parte, y, de otra, principios generales de Derecho reconocidos por las naciones civilizadas*.

En este sentido, los Estados que respeten y hagan respetar los derechos humanos fundamentales serían, casi cincuenta años después de la adopción y entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas, los *Estados amantes de la paz* a que se refiere el artículo 4 de la Carta.