

PERMANENCIA Y CAMBIOS EN DERECHO INTERNACIONAL

DISCURSO DE RECEPCIÓN DEL ACADÉMICO DE NÚMERO
EXCMO. SR. D. JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO

SESIÓN DEL 10 DE MAYO DE 2005
MADRID

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS



El artículo 42 de los Estatutos de esta Real Academia dispone que, en las obras que la misma autorice o publique, cada autor será responsable de sus asertos y opiniones. La Academia lo será únicamente de que las obras resulten merecedoras de la luz pública.

© Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Plaza de la Villa, 2
28005 Madrid

Coordinador de la edición: Fernando González Olivares

Diseño y realización: Bravo Lofish Diseño Gráfico
Impresión: Litofinter Artes Gráficas

ISBN: 84-7296-290-3
Depósito legal: M-18410-2005

ÍNDICE

Presentación

Semblanza de mi predecesor: don Antonio Truyol y Serra	9
---	----------

Permanencia y cambios en Derecho Internacional 15

Introducción	17
---------------------	-----------

1. El Derecho Internacional entre 1815 y 1914 18

A) La concertación política	19
-----------------------------	----

B) Los inicios de la cooperación institucionalizada en materias económicas, sociales y técnicas	22
--	----

C) La organización de la paz: las conferencias de La Haya de 1899 y 1907	23
---	----

2. Reforma y modernización del Derecho Internacional entre 1919 y 1939: la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo 29

3. El orden internacional en 1945 y en la inmediata posguerra. Innovaciones que la Carta de las Naciones Unidas introdujo en el Derecho Internacional 34

4. Cambios experimentados en las relaciones internacionales entre 1945 y la actualidad 40

5. Permanencia y cambios en la naturaleza y funciones del Derecho Internacional 48

Conclusiones	58
---------------------	-----------

Notas 65

Discurso de Contestación 75

PRESENTACIÓN

**SEMBLANZA DE MI PREDECESOR:
DON ANTONIO TRUYOL Y SERRA**

Señores académicos:

En su *Teoría del saber histórico*, el profesor José Antonio Maravall escribió que "la Historia nos construye el presente en que estamos merced a la ordenación y articulación lógica que lleva a cabo en el pasado que somos. Somos el pasado en la medida en que nos levantamos sobre el sedimento de formas de vida que se han quedado detrás de nosotros, de formas culturales que otros hombres han ido ensayando, y al nivel de las cuales se encuentra cada presente. Somos todo eso porque sobre ello y de ello vivimos. Por eso, existir es para el hombre existir sobre el nivel del tiempo" (1).

Para esta comprensión de la Historia, lo que importa es una perspectiva en la que lo esencial estriba en intentar captar el *eidos* específico del acontecer histórico, es decir, una interpretación de la realidad social que toda Historia pretende y debe ser.

Comparto esta convicción, y de ahí que, al recibir el inmenso honor de ingresar como académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, me proponga realizar una reflexión acerca del sentido de la evolución y desarrollo histórico del Derecho Internacional.

Con ello dejo constancia y reconozco la impagable deuda que tengo respecto de mis dos maestros en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales: Don Mariano Aguilar Navarro y Don Antonio Truyol y Serra.

Semblaza de mi predecesor: don Antonio Truyol y Serra

No tuve el privilegio de ser alumno directo de don Antonio, aunque sí creo poder decir con justicia que soy uno de sus discípulos. Alumno únicamente lo fui en La Haya, en el verano de 1959.

Una beca concedida por el Curatorium de la Academia de Derecho Internacional de La Haya me permitió asistir a sus cursos. Conocí entonces a la persona de don Antonio Truyol.

Discípulo de don Mariano Aguilar Navarro en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla y bajo cuya dirección había preparado mi tesis de doctorado, conocía algo del pensamiento de Truyol, ya que sus libros eran, en opinión de mi maestro, de estudio obligatorio. Las afinidades de preocupaciones y de método entre Aguilar y Truyol explican que don Mariano me instara a estudiar (con apuntes y notas, y no simplemente leer) la obra científica de don Antonio.

En aquel verano de 1959 se inició una relación humana y científica, proseguida más tarde en el Instituto Francisco de Vitoria, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Madrid, y cultivada posteriormente en las sesiones de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales, de la que Don Antonio fue miembro fundador; en sus frecuentes visitas a las universidades de Granada y Sevilla, en las que presidió numerosos tribunales de tesis doctorales; en el *Institut de Droit International*, y en el seno de esta Real Academia. Por todo ello, creo que puedo decir con justicia que soy uno de sus numerosos discípulos, por lo que no dudé en dedicarle, como maestro y amigo, mi libro *Soberanía del Estado y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*.

La preocupación por la historia del Derecho Internacional y la de la Filosofía del Derecho y del Estado (analizada en los tres tomos de su obra acaso más importante científicamente) es, sin duda, una de las notas caracterizadoras del inmenso legado científico del profesor Truyol. En este orden de cosas, la aportación de Don Antonio al conocimiento de los clásicos españoles del Derecho de Gentes es de fundamental importancia. Preguntado por el profesor Antonio Enrique Pérez Luño acerca de cuál puede ser hoy la virtualidad de su legado intelectual, a cinco siglos de distancia de las circunstancias que motivaron y contextualizaron su formulación, el profesor Truyol respondió lo siguiente:

he dicho reiteradamente que el mérito histórico de los clásicos españoles consiste en haberse enfrentado con los problemas jurídicos y políticos de su tiempo —un tiempo de rápidos y profundos cambios, como el nuestro— adaptando a las nuevas "demandas" de su entorno el acervo ético y jurídico heredado del iusnaturalismo estoico y cristiano, con espíritu abierto y creador. Entiendo que esta actitud puede servirnos de ejemplo en un mundo político, social y económico de cuya transformación, globalmente considerada, bien puede decirse que equivale a una mutación (2).

En la sesión que en homenaje a don Antonio tuvo lugar en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de

Madrid el 27 de noviembre de 2003, el profesor Roberto Mesa Garrido, uno de sus más queridos y directos discípulos, tuvo el acierto de escribir palabras inolvidables en las que, con amor y lucidez admirables, puso de manifiesto que, como los clásicos españoles del Derecho de Gentes, Don Antonio Truyol se implicó en las controversias éticas, jurídicas y políticas de nuestro tiempo, por lo que se convirtió, con discreción y humildad, en un clásico, en un referente y un maestro de internacionalistas.

Antonio Truyol y Serra pasó por la vida haciendo el bien. Fue, es, y será siempre para nosotros todos, un jalón de luz amistosa y agradable, por lo que, como la profesora Paloma García Picazo ha dicho con emoción que comparto, debemos dar gracias a Dios por haber tenido el privilegio de conocerle, tratarle y ser sus discípulos y amigos.

En reconocimiento de la deuda que tengo hacia mis maestros, he elegido como tema a abordar ante ustedes, como antes dije, una reflexión acerca del sentido de la evolución y el desarrollo histórico del Derecho Internacional con el propósito de considerar lo que en el momento presente hay en él de cambios y de permanencia, de innovaciones respecto de su estructura y funciones tradicionales y, simultáneamente, de pervivencia de sus caracteres básicos (3).

**PERMANECIA Y CAMBIOS
EN DERECHO INTERNACIONAL**

Introducción

En el pensamiento de Mariano Aguilar, la ambientación histórica del Derecho Internacional es indispensable, pues faltos de ella sus rasgos se difuminan y llegan a ser imperceptibles, lo que explica que en el volumen primero del tomo I de su obra *Derecho Internacional Público* dedicara un capítulo a la historia doctrinal del Derecho Internacional, y que en el volumen segundo de dicha obra estudiara las formas históricas de organización internacional, esenciales para la comprensión del orden internacional. De ahí su afirmación de que si todo Derecho es histórico, el Derecho Internacional es el más histórico de todos: su dependencia de las circunstancias es extremada y peca incluso de la auténtica servidumbre en que se encuentra respecto de los acontecimientos históricos. En el pensamiento de Aguilar, en definitiva, el Derecho Internacional resulta incomprensible sin perspectiva histórica (4).

La preocupación por la historia del Derecho Internacional es sin duda una de las notas caracterizadoras de la obra del profesor Truyol. Perspectiva histórica, nos dirá en su Curso General impartido en 1981 en l'Académie de Droit International de La Haye, que no fue en él un afán de erudición ni únicamente inclinación personal ("*que nous epprouvons en effet et que nous n'avons aucune raison de nier*", escribió don Antonio con elegante ironía), sino que se debía a las exigencias de la comprensión global de un Derecho que, después de todo, no es de ayer (5).

El hilo de Ariadna del Curso General del profesor Truyol fue partir del proceso de transformación, por no decir de crisis e incluso de mutación, del Derecho Internacional.

En las reflexiones doctrinales suelen contraponerse, en efecto, una sociedad internacional "antigua" y "parcial" a una sociedad internacional "nueva" y "universal" y, por otra parte, un Derecho Internacional "tradicional", propio de aquélla e inadaptado a las necesidades presentes, a un Derecho Internacional "nuevo" y "planetario", propio de la actual sociedad internacional, único capaz de responder a las concepciones y necesidades de hoy.

No todo es cambio, sin embargo, pues también hay permanencias, continuidades, debidas no solo a las *pesanteurs* sociológicas o de las mentalidades sino también a la naturaleza de las cosas. Por lo pronto, ese Derecho Internacional nuevo no nace *ex nihilo*, sino del Derecho Internacional clásico; a veces, el Derecho Internacional "nuevo" toma principios del "antiguo", aunque los formule de modo diferente o los aplique de forma distinta, y es el contexto político, económico, social y cultural el que le da nueva fisonomía.

Desde esta perspectiva, y para entender mejor lo que pervive del Derecho Internacional tradicional, consolidado tras el Congreso de Viena en 1815 y desarrollado hasta 1914, y los cambios que en él han tenido lugar, consideraré los siguientes puntos: en primer lugar, la situación del Derecho Internacional en el lapso antes indicado y en vísperas de la Primera Guerra Mundial; en segundo lugar, el proceso de modernización y reforma del orden internacional que supusieron la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo; en tercer lugar, las innovaciones que la Carta de las Naciones Unidas introdujo en el orden internacional; en cuarto lugar, los cambios experimentados en las relaciones internacionales entre la finalización de la Segunda Guerra Mundial y la actualidad; en quinto lugar, por último, lo que hay de cambios, pero también de permanencia, en la naturaleza y funciones del Derecho Internacional en el mundo contemporáneo.

1. El Derecho Internacional entre 1815 y 1914

Tras las revoluciones americana, de 1776, y francesa, de 1789, un nuevo principio apareció en el horizonte del orden internacional: *el principio nacional*. Desde aquellos momentos, en efecto, la nación va a servir de base tanto a la estructura política de los Estados como a la de la sociedad internacional.

La Revolución de 1789 aportó una concepción del Estado en la que la nación soberana reemplazó al absolutismo dinástico y puso fin a la estructura política del *Ancien Régime* al consagrar un nuevo principio de legitimación del poder político, la Nación, y un nuevo principio constitucional del orden internacional, el de las nacionalidades.

El nuevo orden llevaba implícita en su seno una declaración de paz y una radical defensa de las entidades nacionales, y es innegable que, en sus comienzos, la Revolución Francesa, en la que la Ilustración ejerció una poderosa influencia, afirmó dos grandes ideas: la doctrina de los derechos del hombre y del ciudadano y la soberanía popular. La presencia de ambas es evidente en la Asamblea Constituyente de 1790, al discutirse el problema del derecho a declarar la guerra, y en la *Declaración de los derechos*

del hombre y del ciudadano, de 26 de agosto de 1789, influida por la *Declaración de derechos* formulada en Virginia, en 1776.

Tras la aventura napoleónica, el Congreso de Viena y la Santa Alianza instauraron un orden basado en los principios de la legitimidad dinástica y del equilibrio, para cuya defensa se trató de justificar un derecho de intervención colectiva al servicio de la Restauración. Ambos esfuerzos, sin embargo, resultaron efímeros porque miraban al pasado e ignoraron la fuerza del nuevo principio de las nacionalidades, que modificó profundamente el mapa de Europa a lo largo del siglo XIX. En este orden de cosas, Aguilar Navarro señaló con acierto que si la revolución de París y la secesión de Bélgica de los Países Bajos en 1830 apuntaban a un nuevo orden, la conmoción de 1848 cerró definitivamente la ideología de la Restauración y terminó con su hombre más representativo: Metternich (6).

La fuerza del principio de las nacionalidades hizo que incluso se abandonase la denominación clásica, Derecho de Gentes, para sustituirla por una nueva, Derecho Internacional, aunque un importante sector doctrinal de lengua alemana siguió hablando de Derecho de Gentes europeo. Acuñada en 1780 por Jeremías Bentham, la nueva denominación terminó prevaleciendo porque expresaba mejor que la antigua la realidad regulada: *las relaciones entre Estados nacionales*, y de ahí que en 1836 fuera utilizada por Wheaton en los Estados Unidos de América (*Elements of International Law*), y posteriormente por Luis Renault en Francia, y por el Marqués de Olivart y Manuel Torres Campos en España (en sus obras *Traado de Derecho Internacional Público*, 1887, y *Elementos de Derecho Internacional Público*, 1890), quedando definitivamente establecida y generalmente aceptada (7).

Entre 1815 y 1914, el Derecho Internacional tuvo que hacer frente a tres grandes cuestiones: el problema del poder, las exigencias de la cooperación internacional en materias económicas, sociales y técnicas, y por último, la necesidad de organizar la paz mediante un sistema de arreglo pacífico de controversias y una adecuada reglamentación de la guerra y la neutralidad.

A) La concertación política

La necesidad de un orden en aquel sistema internacional de Estados nacionales soberanos, iguales en derechos pero diferentes en poder político y militar, explica la acción de gobierno que asumieron las grandes potencias europeas en la Santa Alianza, primero, y en el Concierto Europeo, después, a fin de asegurar un cierto orden internacional mediante el

tratamiento colectivo de los principales problemas y conflictos políticos por parte de los Estados con intereses generales (8).

Los mayores logros de esta acción de gobierno de las grandes potencias, antecedente histórico de experiencias posteriores como el Consejo de la Sociedad de Naciones y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se dieron en torno a la "cuestión de Oriente" (reconocimiento de la independencia griega en 1830; Congreso de París, 1856, tras la guerra de Crimea; congresos de Londres, 1871, y de Berlín, 1878, relativos a los Balcanes), y al reparto colonial de África (Congreso de Berlín, 1884-1885).

Manifestación rudimentaria de la interdependencia europea, el Concierto puso de manifiesto el papel de las grandes potencias en el tratamiento colectivo de los principales problemas políticos mediante mecanismos multilaterales de concertación y consulta. El sistema fue desde luego imperfecto: en primer lugar, porque no llegó a plasmar en el establecimiento de un mecanismo permanente para la cooperación política, esto es, en una instancia institucionalizada distinta y diferenciada de los Estados, sino que, por el contrario, operó sobre la base de conferencias esporádicas convocadas para tratar colectivamente una crisis concreta; en segundo lugar, porque el sistema consagró la hegemonía colectiva de las grandes potencias de la época (Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y Rusia) convertidas en guardianas de Europa y del orden internacional (9).

En la práctica, el Concierto significó que las Grandes Potencias trataban de lograr un acuerdo cada vez que surgía una crisis internacional, utilizando un mecanismo diplomático que si bien no pudo mantener el *statu quo* alcanzado en el Congreso de Viena sí logró, al menos, controlar los efectos de los cambios en tal *statu quo* e imponer a los pequeños y medianos Estados las soluciones decididas por las grandes potencias.

Por supuesto, el sistema no podía funcionar cuando, como ocurrió en la guerra de Crimea, la crisis afectaba directamente a alguna de dichas grandes potencias; pero sus posibilidades de acción colectiva explican que, en ocasiones, incluso una gran potencia, al encontrarse frente a una poderosa coalición diplomática y militar, aceptara una solución de compromiso como, por ejemplo, ocurrió con Rusia respecto de los Balcanes en 1878.

La consecuencia obvia de esta hegemonía colectiva de las grandes potencias fue una gran limitación del principio de igualdad soberana de los Estados, hasta el punto que, de hecho, cuando los Estados secundarios fueron admitidos a participar en las deliberaciones de los grandes se debió a la necesidad de estabilizar las relaciones entre los poderosos más que a la aceptación del principio de igualdad.

Aun así, el sistema consiguió limitar los conflictos armados, puso de manifiesto las posibilidades de la diplomacia multilateral y aseguró un

cierto orden internacional hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914.

Por otra parte, la concertación política entre las grandes potencias y su acción de gobierno internacional tuvo importantes consecuencias jurídicas: concretamente, la adopción de convenios multilaterales (negociados y concluidos en el medio colectivo de conferencias diplomáticas internacionales), que no sólo introdujeron importantes modificaciones en la técnica del Derecho de los tratados, sino que, sobre todo, expresaron la progresiva toma de conciencia de la existencia de intereses comunes de los Estados que era preciso regular jurídicamente.

Estos tratados multilaterales fueron de tres grandes tipos (10):

- a) los que crearon situaciones y normas jurídicas que servían a los intereses de las grandes potencias, como la Declaración de 20 de noviembre de 1815 relativa a la neutralidad de Suiza; las Actas de la Conferencia de Londres de 1831, que instituyeron la neutralidad permanente de Bélgica; la Declaración del Congreso de París, de 1856, relativa a la guerra marítima; las disposiciones del Acta Final de la Conferencia de Berlín, de 1885, relativas a las condiciones de ocupación de las costas del continente africano y sobre la neutralidad de los territorios comprendidos en la cuenca del Congo, etcétera;
- b) los tratados que sirvieron a los intereses del comercio y las comunicaciones internacionales, como los relativos a la navegación por determinados ríos internacionales y los que regularon el régimen jurídico de la navegación por los estrechos turcos, el canal de Suez y el de Panamá;
- c) finalmente, los que, a pesar del carácter interestatal del orden internacional, tendieron a proteger a la persona humana —que comenzó así a estar presente entre las funciones del Derecho Internacional—, como los que organizaron la protección de heridos y enfermos en tiempos de guerra (Convención de Ginebra de 1864) o los que prohibieron la trata de esclavos (Acta General de Bruselas, de 1890) (11).

Con la aparición y multiplicación de este tipo de convenios multilaterales, la idea de comunidad internacional, que ya había sido avanzada por Francisco de Vitoria (*totus orbis, qui aliquo modo est una res publi-*

ca), comenzó a ganar concreción histórica como realidad distinta de la mera yuxtaposición de Estados soberanos.

B) Los inicios de la cooperación institucionalizada en materias económicas, sociales y técnicas

La necesidad de cooperar se manifestó no sólo en materias políticas, sino también en otros ámbitos —económicos, sociales y técnicos— que no afectaban directamente a la seguridad y en los que resultaba evidente la existencia de problemas comunes que no podían ser resueltos individualmente por los Estados, y que, en consecuencia, requerían un tratamiento común y una administración internacional.

Éstas son las razones que explican el nacimiento de las *comisiones fluviales* (Comisión Central del Rin, Comisión Europea del Danubio, etc.) para la gestión internacionalizada de la navegación por determinados ríos internacionales. Con ellas se hizo realidad la aspiración a la libertad de navegación, que ya estuvo presente en el Congreso de Viena y que plasmó jurídicamente en tratados como el Acta de Maguncia, de 1831, el Convenio de Mannheim, de 1868, respecto del Rin, y los tratados de 1856 y 1865 respecto del Danubio.

Idénticas razones y exigencias de cooperación explican el nacimiento de las *uniones administrativas*, tales como la Unión Telegráfica Internacional, creada en 1865, o la Unión Postal Universal, fundada en 1874. El desarrollo de estas *uniones administrativas* fue tan intenso que, en pocos años, ámbitos muy amplios de la actividad internacional de los Estados quedaron enmarcados en sus tareas, dando origen a una administración internacional y al núcleo embrionario del fenómeno de *organización internacional*, con la aparición de las primeras manifestaciones de servicios públicos internacionales y de una función pública dedicada a la gestión de los mismos (12).

Lo esencial de todo este amplio proceso de transformación es que el Derecho Internacional comenzaba a dejar de ser un sistema jurídico casi exclusivamente consagrado a la regulación de la guerra y las relaciones político-diplomáticas entre Estados para pasar a regir, también, materias económicas y sociales, adaptándose de este modo a las exigencias de las sociedades capitalistas de la primera revolución industrial.

C) La organización de la paz: las conferencias de La Haya de 1899 y 1907

La preocupación por la vertebración de un orden internacional se expresó no sólo en los planos de la concertación política y la cooperación en materias económicas, sociales y técnicas, sino también en la toma de conciencia de la necesidad de organizar la paz mediante un sistema de arreglo pacífico de controversias y una adecuada regulación de la guerra y la neutralidad. Éste fue el propósito de las conferencias de la Paz, celebradas en La Haya en 1899 y 1907, cuya convocatoria estuvo precedida por la amplia acción del movimiento pacifista, y en las que se pusieron de manifiesto las expectativas surgidas de la etapa de paz que se inició en 1871 y se prolongó hasta 1914.

La primera conferencia fue convocada por el Zar Nicolás II mediante dos circulares en las que señalaba los temas a tratar —desarme y arreglo pacífico de conflictos—, y de ahí que el objetivo primordial de la de 1899 fuese asegurar la paz mediante una progresiva reducción de los armamentos excesivos; la segunda conferencia, aunque convocada igualmente por el Zar, había sido previamente preparada por el movimiento pacifista, y de ahí que la convocatoria pusiera mayor énfasis en los problemas de la justicia internacional y la codificación de las normas relativas a la conducción de las hostilidades y a la neutralidad.

La influencia del movimiento pacifista explica que se operara un cambio fundamental en el concepto mismo de la organización de la paz que se propugnaba: delimitación precisa de los temas a debatir y forma práctica de abordar los problemas, más que proyectos globales y abstractos. De ahí que las conferencias de La Haya prestaran especial atención a dos finalidades concretas: el arbitraje y la regulación del *ius in bello*.

La aspiración a reorganizar la sociedad internacional se vio reforzada, por otra parte, por el hecho de que los movimientos pacifistas se organizaron sobre bases internacionales: en 1880 se fundó la *International Arbitration and Peace Society*; más tarde la *Fabian Society*, y en 1891 el *Bureau de la Paix*, gracias al cual los congresos internacionales pacifistas tuvieron mejor organización y preparación.

Otro hecho importante en la configuración del ambiente en el que las conferencias de La Haya fueron convocadas fue la constitución, en 1899, de la Unión Interparlamentaria, que aportó al movimiento pacifista una relevante dimensión política y que centró sus esfuerzos en el tema del arbitraje.

Por otra parte, las conferencias de La Haya no se limitaron a los Estados europeos, sino que registraron las primeras manifestaciones de la tendencia a la progresiva expansión geográfica del sistema internacional:

en la primera, en efecto, participaron veinte Estados europeos, cuatro asiáticos y dos americanos; en la segunda tomaron parte veintiún Estados europeos, cuatro asiáticos y diecinueve americanos, con lo que éstos comenzaron a insertarse en las relaciones internacionales.

La celebración de las conferencias de La Haya supuso, además, un considerable perfeccionamiento de las reglas de procedimiento de la diplomacia multilateral, que favoreció un renacer del principio de la igualdad soberana de los Estados, anteriormente limitado por la hegemonía colectiva de las grandes potencias en el sistema del Concierto Europeo. El principio significaba en particular la igualdad de los Estados en materia de voto, si bien algunos poderosos suscitaron en el desarrollo de las conferencias la cuestión de la representación "equitativa", esto es, desigual, aludiendo así a un problema que todavía sigue vivo en nuestros días y que deriva de la contradicción existente entre la igualdad formal de los Estados y sus desigualdades de hecho.

Dos sectores del Derecho Internacional recibieron un extraordinario impulso en las conferencias de La Haya: el arreglo pacífico de controversias y el Derecho de guerra y la neutralidad.

i) Arreglo pacífico de controversias

Los Estados participantes en las conferencias de la Paz no podían ignorar dos realidades, una jurídica y otra política: por una parte, que el recurso a la guerra (*ius ad bellum*) era en el Derecho Internacional de la época una competencia discrecional de los Estados soberanos; por otra, la actitud hostil de las grandes potencias del momento respecto del arbitraje, a pesar de que este procedimiento jurisdiccional de solución pacífica de controversias había cobrado un gran impulso en la práctica tras el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre los Estados Unidos y Gran Bretaña (Tratado Jay, de 19 de noviembre de 1794), la sentencia arbitral de 14 de septiembre de 1872, en el asunto del *Alabama*, entre Estados Unidos y Gran Bretaña, y el significativo número de casos sometidos al arbitraje en la práctica hispanoamericana a partir de 1865.

Las conferencias de La Haya adoptaron sendas convenciones para el arreglo pacífico de las controversias internacionales en las que se reguló el recurso a terceros como vía para la solución pacífica de los conflictos, bien a través de procedimientos políticos (mediación, buenos oficios, e investigación de los hechos), o mediante el recurso al arbitraje, procedimiento jurisdiccional que tiene por objeto solucionar los litigios entre Estados sobre la base de la aplicación del Derecho y a través de árbitros elegidos por los Estados partes en la controversia.

Las convenciones de La Haya no lograron, sin embargo, introducir el recurso obligatorio al arbitraje, a pesar de que la mayoría de los Estados participantes se mostró partidaria de ello, de acuerdo al proyecto ruso redactado por el gran jurista Martens, presentado en la Conferencia de 1899. Según este proyecto, habían de someterse al arbitraje todos los conflictos de naturaleza jurídica, excluyéndose los concernientes al honor nacional e intereses vitales de los Estados. Pero la irreductible oposición de algunos Estados, y en particular de Alemania, impidió el acuerdo general: como dijo el barón von Holstein en la Conferencia de 1899, era necesario tener en cuenta los límites del arbitraje y del Derecho Internacional ya que

pueden concebirse pequeños Estados desinteresados como sujetos, pequeñas cuestiones como objeto de decisión arbitral, no grandes Estados ni grandes cuestiones. Porque el Estado se considera a sí mismo como un fin —y mayor cuanto mayor es— no como un medio. Para el Estado no hay fines más elevados que la protección de sus propios intereses, que en el caso de las Grandes Potencias no son necesariamente el mantenimiento de la paz sino, más bien, la subyugación de un enemigo y rival (13).

Actitudes como la señalada explican por qué las convenciones de La Haya no consagraron el recurso obligatorio al arbitraje, a pesar de las esperanzas puestas en este modo jurisdiccional de solución pacífica de controversias, en particular respecto de las controversias de orden jurídico, esperanzas de las que es claro signo la creación de un Tribunal Permanente de Arbitraje.

La jurisdicción de este último, sin embargo, no era obligatoria, ya que el recurso al arbitraje siguió siendo voluntario y su utilización quedó fuertemente condicionada en la práctica por actitudes de recelo explícitas en fórmulas tan vagas como "siempre que las circunstancias lo permitan", y reservas tan genéricas como las referencias al "honor nacional" o los "intereses nacionales".

ii) Derecho de guerra y neutralidad

Respecto de la guerra, los Estados participantes en las conferencias de La Haya no pusieron en cuestión el derecho de los Estados a recurrir a la guerra, con la única excepción de la Convención II de 1907, que prohibió el recurso a la guerra para el cobro de deudas contractuales. La conducción de las hostilidades, esto es, el Derecho de guerra, y la neutralidad, en cambio, fueron objeto de doce de los catorce convenios adoptados en 1907, entre ellos el Convenio IV, en cuyo anexo se contiene el reglamento sobre leyes y costumbres de la guerra terrestre.

Resulta paradójico que unas conferencias denominadas de *la Paz* se ocuparan tan ampliamente de la regulación de la guerra, pero es que, aunque surgidas de un deseo de paz, las conferencias de La Haya obedecieron a una de las lecciones de la historia: para eliminar la guerra es preciso comenzar por reglamentarla, a fin de contribuir a la consolidación jurídica de la idea civilizadora de que en la guerra son lícitos los medios que conduzcan a la derrota del adversario siempre que tales medios no se opongan a prohibiciones establecidas por principios y normas jurídicas internacionales.

La consolidación del Derecho de la neutralidad, que fue otra de las aportaciones de las conferencias de La Haya, se vio favorecida por varios factores, entre los que destacan los siguientes: la relativa escasez y carácter localizado de los conflictos armados, que hicieron posible el ejercicio del derecho de todo Estado a permanecer neutral; la acción de los Estados Unidos de América como nueva gran potencia decidida a salvaguardar su independencia respecto de las guerras europeas; y, por último, en relación con la guerra marítima, la aspiración a la libertad comercial propia del imperante liberalismo económico.

En todo caso, las reglas sobre guerra y neutralidad consolidaron la concepción del Derecho Internacional como ordenamiento jurídico interestatal: por un lado, la guerra es una relación entre Estados beligerantes; por otro, la neutralidad es también una situación jurídica en la que el Derecho Internacional regula los derechos y los deberes de los Estados neutrales, obligados a prohibir la utilización de sus territorios por los beligerantes.

Al margen de las conferencias de La Haya, el esfuerzo de reglamentación de la conducción de las hostilidades en la guerra terrestre y marítima se completó con la adopción de normas relativas a la protección de las víctimas de los conflictos armados, sector en el que la primera Convención de Derecho Internacional Humanitario (la de Ginebra de 1864 sobre protección de los heridos en campaña, uno de los primeros tratados multilaterales relativos a la protección de la persona humana y a la que antes me referí a fin de poner de manifiesto una de las primeras correcciones del exclusivismo de los Estados soberanos) fue renovada por el Convenio de Ginebra de 1906 para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña.

De este modo, dos importantes sectores del Derecho Internacional de los conflictos armados recibieron a comienzos del siglo XX un importante impulso a través del Derecho de La Haya (relativo a la conducción de las hostilidades) y el Derecho de Ginebra (relativo a la protección de las víctimas de la guerra).

En función de todo lo expuesto, cabe concluir que en vísperas de la Primera Guerra Mundial el Derecho Internacional, nacido en la Europa

occidental de fines del siglo XV y comienzos del XVI, desarrollado más tarde a lo largo de los siglos XVII y XVIII, y consolidado desde una perspectiva técnico-jurídica en el siglo XIX, respondía a las exigencias de una determinada realidad histórica: una sociedad interestatal que sólo de modo embrionario conoció el fenómeno de organización internacional a través de las comisiones fluviales y de las uniones administrativas.

Los Estados que integraban aquella sociedad internacional eran además relativamente homogéneos y escasos en número: sólo una quincena de colectividades humanas se habían constituido en Estados en 1815; únicamente veintiseis Estados participaron en la Primera Conferencia de la Haya, de 1899, y cuarenta y cuatro en la Segunda Conferencia, de 1907 (los veintiún Estados europeos de entonces; cuatro Estados asiáticos: China, Japón, Persia y Siam, y diecinueve de los veintiún Estados americanos de entonces).

Estos hechos explican que, en su célebre *Manual*, Franz von List pudiera describir el mundo de los menos de cincuenta Estados soberanos existentes en vísperas de la Primera Guerra Mundial en los siguientes términos:

El 1 de agosto de 1914, la sociedad internacional se componía de 43 Estados, a saber: 21 Estados europeos; los 21 Estados americanos; de todos los Estados asiáticos, únicamente Japón es sin lugar a dudas miembro de la comunidad internacional. China, Persia y Siam no están todavía plenamente incorporados a la sociedad de Estados; si se les incluye, el total de Estados se eleva a 46. Afganistán, que difícilmente puede ser considerado como independiente, así como los Estados independientes del Himalaya, Bhután y Nepal, y los pequeños Estados árabes, todavía están al margen de esta sociedad. Los Estados africanos de Liberia y Abisinia (o Etiopía) deben ser mencionados como cercanos a la comunidad internacional más que como pertenecientes a ella completamente (14).

El sistema jurídico que regía aquel mundo se configuraba como un orden regulador de las relaciones de coexistencia y cooperación entre Estados soberanos, y estaba caracterizado por los siguientes rasgos:

- 1) las normas eran el producto del consentimiento, esto es, del acuerdo de voluntades de los Estados, manifestado de modo expreso en los tratados o de modo tácito en las costumbres;
- 2) dichas normas tenían por función distribuir y delimitar las competencias de los Estados, regulando sus derechos y deberes recíprocos;

- 3) aunque obligatorias, las normas jurídicas internacionales eran de Derecho dispositivo, por lo que los Estados podían modificarlas mediante acuerdos, ya que no existía rango jerárquico alguno entre ellas;
- 4) cada Estado soberano, por último, apreciaba discrecionalmente el alcance de sus derechos y, en caso de violación de los mismos, podía recurrir unilateralmente a medidas de autoprotección o autotutela que podían implicar incluso el recurso a la guerra (*ius ad bellum*), ya que el Derecho Internacional únicamente regulaba la conducción de las hostilidades (*ius in bello*), la protección de las víctimas de la guerra y los derechos y deberes de los Estados neutrales.

De este modo, los Estados, únicos sujetos del Derecho Internacional, eran a la vez los creadores y los destinatarios de las normas jurídicas internacionales, pues la existencia de un legislador internacional resultaba impensable en un medio social descentralizado y no institucionalizado, integrado por Estados soberanos.

En cuanto a la aplicación de las normas, los Estados determinaban según sus propios criterios cualquier punto controvertido, de hecho o de Derecho. Estas pretensiones subjetivas no prevalecían sobre la obligatoriedad de las normas jurídicas internacionales, pero en cada situación dichas normas eran valoradas por cada Estado, unilateral y subjetivamente, sin que las percepciones de un Estado acerca de cuál fuese el Derecho a aplicar en una determinada situación prevalecieran automáticamente sobre las de otros Estados, igualmente soberanos. En consecuencia, a los Estados quedaba confiada la aplicación del Derecho en la medida en que el recurso al arbitraje, como procedimiento de solución pacífica de una controversia entre Estados, era voluntario y la competencia del tribunal arbitral se basaba en el consentimiento de los Estados partes en la controversia.

La relación jurídica de responsabilidad, en los supuestos de hechos ilícitos internacionales que un Estado pudiera atribuir a otro Estado, era una relación de Estado a Estado, y cuando un Estado protegía a uno de sus nacionales lesionado por actos contrarios al Derecho Internacional cometidos por otro Estado poniendo en movimiento en su favor una reclamación internacional, el Estado hacía valer su propio derecho a hacer respetar el Derecho Internacional en la persona de sus súbditos (15).

La aplicación coercitiva del Derecho, por último, estaba igualmente en manos de los Estados que, en ejercicio de su derecho de autoprotección o autotutela, podían incluso recurrir libremente a la fuerza, al no existir en

el Derecho Internacional de la época ni una prohibición del recurso a la guerra, ni una instancia internacional titular del monopolio del uso jurídico e institucionalizado de la coerción.

En resumen, el Derecho Internacional era el mínimo jurídico necesario para regular las relaciones de coexistencia y cooperación entre Estados soberanos, y de ahí que estuviera basado en los principios de soberanía e independencia de entidades políticas por encima de las cuales no existía autoridad política alguna.

Cuatro notas distintivas caracterizaron aquel sistema jurídico regulador de las relaciones de coexistencia y cooperación entre entidades políticas soberanas e independientes: 1) *voluntarismo*, en el sentido de que sus normas emanaban de la voluntad expresa o tácita de los Estados; 2) *relativismo*, en la medida en que para que una obligación vinculase a un Estado, o una situación produjera efectos jurídicos respecto de él, era preciso que dicho Estado hubiera participado en su creación o la hubiere reconocido; 3) *neutralidad*, en cuanto el Derecho Internacional quedó desvinculado de toda inspiración ideológica o axiológica; 4) *positivismo*, por último, ya que el Derecho Internacional se concebía como un conjunto de normas jurídicas de *lex lata*, y no de reglas morales o de aspiraciones de *lege ferenda*.

2. Reforma y modernización del Derecho Internacional entre 1919 y 1939: la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo

Terminada la Primera Guerra Mundial e inaugurada en París, en enero de 1919 la Conferencia de Paz, el Consejo Supremo de las potencias vencedoras adoptó una resolución en la que afirmó que el mantenimiento de la paz exigía la creación de una Sociedad de Naciones a fin de promover la cooperación internacional, asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, y procurar poner límites a la guerra.

La necesidad de organizar la paz sobre bases permanentes e institucionalizadas ya estuvo presente en las conferencias de La Haya, por lo que cuando en 1907 se decidió convocar una nueva Conferencia de la Paz, cuya celebración no fue posible por el estallido de la guerra en 1914, una idea había quedado bien arraigada: la de que, en el futuro, la Conferencia sería convocada de modo periódico, con lo que ganaría en permanencia al convertirse en una especie de órgano de la comunidad internacional.

La convicción de que una organización política de los Estados era necesaria para construir la paz tuvo brillantes expresiones doctrinales (como las de Paul S. Reinsch, Hans Wheberg y Walter Schücking), e inne-

gablemente estuvo presente en la Conferencia de la Paz de París al concluir la Gran Guerra.

El tratado constitutivo de la Sociedad de Naciones fue firmado en Versalles el 28 de junio de 1919, como parte primera del Tratado de Paz con Alemania. Recibió la denominación de *Pacto (Covenant)*, a fin de poner de manifiesto que, aunque se trataba de un acuerdo de voluntades entre Estados, tenía sin embargo una dimensión constitucional: la de ser el tratado fundacional de una organización internacional política cuyos objetivos primordiales eran garantizar el *statu quo* surgido del fin de la guerra y establecer un orden internacional estable y equilibrado, y de ahí que el Pacto de la Sociedad de Naciones fuese parte integrante de los Tratados de Paz.

El Pacto fue un texto relativamente breve, compuesto por un preámbulo y veintiséis artículos. En el preámbulo, las partes contratantes afirmaban que para fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizar la paz y la seguridad era necesario aceptar ciertas obligaciones de no recurrir a la guerra, observar las prescripciones del Derecho Internacional y respetar escrupulosamente las obligaciones derivadas de los tratados.

El artículo 20 del Pacto expresaba el rango jerárquico del tratado fundacional de la Sociedad de Naciones, al disponer en su apartado primero que los Estados miembros

reconocen, cada uno en lo que le atañe, que el presente Pacto deroga cualesquiera obligaciones o inteligencias *inter se* incompatibles con sus términos y se comprometen solemnemente a no contraer otras análogas en lo sucesivo.

La Sociedad de Naciones, sin embargo, no fue concebida como una instancia de autoridad internacional sino, por el contrario, como una asociación *de y entre* Estados soberanos. No obstante, en cuanto cauce institucionalizado para la cooperación permanente entre los Estados, la Sociedad de Naciones contó con una estructura orgánica que recogió la experiencia histórica del siglo XIX, aunque actualizándola, y de ahí que la Organización estuviese dotada de:

- un *Secretariado*, inspirado en el de las uniones administrativas nacidas en el siglo XIX en razón de las exigencias de la cooperación en materias técnicas, pero dotado de un estatuto internacional del que carecieron las secretarías de las distintas uniones;
- un órgano plenario, *la Asamblea*, que se reuniría en épocas pre-fijadas y en cualquier otro momento que fuere preciso, cuyas resoluciones se adoptarían por unanimidad (en una clara pervi-

vencia de la regla de funcionamiento de las conferencias diplomáticas del siglo XIX), y en el que se recogía la aspiración a la igualdad de todos los Estados (grandes, medianos y pequeños), que ya estuvo presente en las conferencias de La Haya de 1899 y 1907 y que éstas habían alentado frente a la hegemonía colectiva de las grandes potencias, propia del Concierto Europeo;

- finalmente, un órgano de composición restringida, *el Consejo*, nuevo concierto de las grandes potencias, como habían sido la Santa Alianza y el Concierto Europeo a lo largo del siglo XIX, integrado por miembros permanentes (representantes de las principales potencias aliadas y asociadas), y miembros temporales elegidos por la Asamblea. Dotado de competencias para entender de todas las cuestiones que estuviesen dentro de la esfera de actividad de la Sociedad de Naciones, o que afectaran a la paz del mundo, el Consejo se reuniría cuando las circunstancias lo exigiesen y, salvo disposición expresa del Pacto, adoptaría sus resoluciones por unanimidad.

El Pacto de la Sociedad de Naciones supuso un innegable esfuerzo de modernización del Derecho Internacional en diferentes sectores del mismo, entre los que destacan los siguientes:

- 1) el arreglo pacífico de controversias, con las competencias de la Asamblea y del Consejo en la materia y la creación de un tribunal internacional, la Corte Permanente de Justicia Internacional, primera manifestación histórica de la justicia internacional en un plano universal;
- 2) la limitación del derecho de los Estados soberanos a recurrir a la guerra, que dejaba de ser una facultad absolutamente discrecional de los Estados;
- 3) la instauración de un sistema de seguridad colectiva, esto es, de sanciones internacionales para los supuestos en que un Estado recurriese a la guerra violando los compromisos contraídos en virtud del Pacto;
- 4) la regulación internacional de materias que antes quedaban fuera del Derecho Internacional, tales como el establecimiento de un régimen jurídico de protección de las *minorías nacionales* ins-

pirado en los principios de igualdad de trato y no discriminación (que fue un sistema sustitutivo del inviable principio de las nacionalidades, según el cual la nación es la unidad natural del orden internacional), y de un régimen jurídico internacionalizado de las colonias (los *mandatos*), si bien sólo las de los Estados vencidos en la Primera Guerra Mundial quedaron sujetas a dicho régimen internacionalizado sobre la base de la idea de que las potencias mandatarias ejercerían una "sagrada misión de civilización" respecto de pueblos no capacitados para gobernarse por sí mismos;

- 5) la cooperación institucionalizada en materias económicas y sociales, en las que la preocupación de la Sociedad de Naciones se hizo patente en la Conferencia Económica Mundial, tras la gran depresión y la recesión que siguieron a la crisis de 1929, así como en la amplia serie de actividades que en 1939, casi en las postrimerías de la experiencia histórica de la Sociedad de Naciones, constituyeron un claro antecedente de lo que más tarde serán los organismos especializados de las Naciones Unidas;
- 6) la adopción de tratados multilaterales, en especial en materia de comunicaciones, como por ejemplo el Convenio y Estatuto de Barcelona sobre el régimen de las vías de agua navegables de interés internacional, adoptado en 1921 en la Conferencia General sobre Comunicaciones y Tránsito, una conferencia diplomática en la que participaron cuarenta Estados;
- 7) el impulso de la codificación del Derecho Internacional, expresión de la vocación jurídica de la Sociedad de Naciones y de su fe en las posibilidades del Derecho en la organización de la paz, si bien fracasó su esfuerzo más significativo, el de la Conferencia de La Haya de 1930, en la que se abordaron las cuestiones de nacionalidad, mar territorial y responsabilidad internacional de los Estados;
- 8) la creación, por último, de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), como entidad distinta de la Sociedad de Naciones, que confirmó el proceso de socialización del Derecho Internacional que se había iniciado mucho antes, cuando el Derecho Internacional comenzó a regular materias distintas de las tradicionales relaciones políticas entre los Estados. Por otra parte, la estructura de la O.I.T. *dejó de ser exclusivamente intergubernamental*, ya que en las delegaciones de los Estados miembros se dio entrada a los

representantes de los patronos y de los sindicatos de trabajadores, con lo que se reconocía jurídicamente el hecho de que las relaciones internacionales empezaban a dejar de ser exclusivamente intergubernamentales.

Otro sector que en la época de la Sociedad de Naciones alcanzó gran desarrollo fue el del Derecho Internacional Humanitario, confirmando así el proceso de humanización del orden internacional que se había iniciado con las convenciones de Ginebra de 1864 y 1906 para la protección de los heridos y enfermos en campaña, y la Convención de Bruselas de 1890 para la prohibición de la esclavitud. En este sentido destacan la Convención de Ginebra de 1926, mediante la que los Estados miembros de la Sociedad de Naciones se comprometían a reprimir la trata de esclavos; los esfuerzos en favor de los refugiados, respecto de los que se instituyó un Alto Comisario, y las dos convenciones de Ginebra que, promovidas por el Comité Internacional de la Cruz Roja, fueron adoptadas en 1929: una sobre el tratamiento de prisioneros de guerra, y otra para mejorar la condición de los heridos y enfermos en campaña.

Pero a pesar de estos desarrollos del Derecho Internacional, todo el esfuerzo de modernización del orden internacional que significó la Sociedad de Naciones tuvo un alcance limitado porque la Organización fue concebida como una instancia para la cooperación permanente e institucionalizada entre los Estados soberanos, y de ahí que ni el recurso al arbitraje ni la sumisión de las controversias a la Corte Permanente de Justicia Internacional fuesen obligatorios; que el Pacto no prohibiera el derecho de los Estados soberanos a recurrir a la guerra, sino que se limitara a distinguir entre guerras legales y guerras ilegales, y que la efectividad del sistema de seguridad colectiva instituido en el Pacto fuese muy limitada, ya que, en última instancia, la puesta en práctica de las sanciones internacionales dependía de la voluntad de los Estados, al carecer la Sociedad de Naciones de competencias para decidir la imposición de sanciones (16).

El orden internacional siguió siendo por consiguiente fundamentalmente *interestatal*, ya que la Sociedad de Naciones no tuvo por finalidad desplazar a los Estados; por el contrario, sus fundadores partieron del hecho de la existencia de una pluralidad de Estados, soberanos e independientes. Pero un factor y un signo de cambio y de transformación fue introducido con la creación de la Sociedad de Naciones y de la Organización Internacional del Trabajo, con lo que la situación del Derecho Internacional en vísperas de la Segunda Guerra Mundial era muy diferente de la que existía en 1914, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, al haber quedado recogidos en el sistema internacional importantes factores de moderniza-

ción vinculados a la primera experiencia histórica de cooperación internacional permanente e institucionalizada en materias políticas, económicas, sociales, culturales y jurídicas: la Sociedad de Naciones.

Ésta no supuso una ruptura con el Derecho Internacional tradicional, aunque sí supuso una reforma y una modernización del sistema internacional y de su ordenamiento jurídico, que, no obstante, siguió apoyado sustancialmente sobre las mismas bases que le venían sustentando desde la Paz de Westfalia: la pluralidad y coexistencia de entidades políticas organizadas sobre base territorial, soberanas e independientes y no subordinadas, por tanto, a autoridad política superior alguna.

La fuerza de estas convicciones y creencias explica que en 1927, a pesar de la existencia de la Sociedad de Naciones, la Corte Permanente de Justicia Internacional pudiera afirmar, en su sentencia relativa al asunto del *Lotus*, que

el Derecho Internacional rige las relaciones entre Estados independientes... Las reglas jurídicas que obligan a los Estados proceden de la voluntad de éstos, voluntad manifestada en los tratados o en los usos generalmente aceptados como consagrando principios de Derecho (17).

3. El orden internacional en 1945 y en la inmediata posguerra. Innovaciones que la Carta de las Naciones Unidas introdujo en el Derecho Internacional

Veinte años después de la finalización de la Primera Guerra Mundial y del establecimiento de la Sociedad de Naciones, la acción combinada de los totalitarismos, la inexistencia de un sistema eficaz de seguridad colectiva y la irresponsabilidad de los nacionalismos llevaron al desastre de la Segunda Guerra Mundial.

El colapso del orden establecido por el Pacto de la Sociedad de Naciones no produjo, sin embargo, un sentimiento de desesperanza respecto de las posibilidades de la organización internacional como medio de estructuración de la paz, sino, por el contrario, la voluntad de instaurar una nueva organización internacional más eficiente que la Sociedad de Naciones.

La nueva organización de la paz se concibió como un complejo sistema de organizaciones internacionales: por un lado, una Organización Internacional general: la Organización de las Naciones Unidas; por otro, una serie de organizaciones internacionales igualmente universales, pero con competencias en materias específicas: los Organismos Especializados de las Naciones Unidas (FAO, BIRE, FMI, OACI, OIT, UNESCO, etcétera).

El plan de conjunto respondía a la idea de que en el centro de ese amplio número de organizaciones internacionales, independientes entre sí, estaría la Organización de las Naciones Unidas, y de ahí que se hable de sistema de las Naciones Unidas. Pero no en función de un esquema centralizado, como había sido el de la Sociedad de Naciones, sino sobre la base de un principio de descentralización en el que las distintas organizaciones del sistema quedarían relacionadas con la Organización de las Naciones Unidas y coordinadas con ésta a través del Consejo Económico y Social.

Los esfuerzos que aspiraban a la creación de una nueva organización internacional general, destinada a reemplazar y sustituir a la Sociedad de Naciones, culminaron en la Conferencia de San Francisco, en la que se firmó, el 26 de junio de 1945, el tratado fundacional de la nueva organización: la Carta de las Naciones Unidas. Para designar a este tratado, como en 1919, se eligió un término, el de *Carta*, con el que se quiso poner de manifiesto la naturaleza constitucional del instrumento jurídico en cuestión.

Como antes el artículo 20 del Pacto de la Sociedad de Naciones, el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas proclama el rango jerárquico superior de esta última, al disponer que

en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.

La Conferencia de San Francisco trabajó sobre la base de unas propuestas adoptadas previamente por China, Estados Unidos de América, Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Propuestas de Dumbarton Oaks), presididas por la idea de seguridad y expresión de la acción dominante de las grandes potencias, evidente en el compromiso alcanzado en Yalta, en febrero de 1945, entre Churchill, Roosevelt y Stalin respecto de la composición y regla de votación en el órgano más relevante de la nueva Organización a crear, el Consejo de Seguridad: las grandes potencias serían miembros permanentes del Consejo, y éste no podría adoptar resolución alguna sobre el fondo de una cuestión sin el consentimiento *unánime* de aquéllas.

El peso político de las Propuestas de Dumbarton Oaks y del compromiso de Yalta en el desarrollo de la Conferencia de San Francisco fue extraordinario, hasta el punto de que pudo decirse acertadamente que la Conferencia estuvo regida por el directorio de las grandes potencias, a pesar de las vivísimas reacciones suscitadas por la idea de que los destinos

del mundo fuesen decididos por el triunvirato formado por los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña y la U.R.S.S.

No obstante, la Carta de las Naciones Unidas no se limitó a reproducir las propuestas de Dumbarton Oaks, pues aunque no fue posible modificar la preeminencia de las grandes potencias en el Consejo de Seguridad, los pequeños y medianos Estados sí lograron introducir en la Carta una ideología que apuntaba a una concepción más estructural y más amplia de la paz, en la que ésta no se reduce exclusivamente a seguridad.

En este orden de cosas, la Carta de las Naciones Unidas puso mayor énfasis que el Pacto de la Sociedad de Naciones en la cooperación internacional en materias económicas y sociales, a la que dedica el capítulo IX, y respecto de la que instituye un órgano principal, el Consejo Económico y Social, cuya composición, funciones y competencias están reguladas en el capítulo X.

La Carta contiene además disposiciones que ponen de manifiesto innegables dimensiones de cambio y transformación en el Derecho Internacional. Así, por ejemplo:

- la proclamación de la dignidad de la persona y el respeto universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, junto con la aspiración a la efectividad de tales derechos y libertades, como uno de los propósitos de la Organización (preámbulo y artículos 1.3, 13.1, 55 c), 56, 62.2, 68, 73 y 76 de la Carta), ideas en las que es visible una cierta presencia de las que en el siglo XVIII habían sido anticipadas por el racionalismo;
- la afirmación de la igualdad y libre determinación de los pueblos, como otro de los propósitos de la Organización de las Naciones Unidas (preámbulo y artículos 1 y 55);
- la internacionalización del régimen jurídico de todos los territorios coloniales, y no sólo de las colonias de los vencidos, como ocurrió tras la Primera Guerra Mundial (capítulos XI, XII y XIII de la Carta);
- la mayor relevancia del regionalismo internacional en la Carta de las Naciones Unidas que en el Pacto de la Sociedad de Naciones, aunque los organismos y acuerdos regionales únicamente fueron contemplados en 1945 en relación con sus funciones en el arreglo pacífico de controversias y en orden a la acción colectiva para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, subordinados por tanto al Consejo de Seguridad (capítulo VIII de la Carta);

- por último, configuración de la Corte Internacional de Justicia como uno de los seis órganos principales de la Organización, con la consiguiente incorporación del Estatuto de la Corte a la Carta de las Naciones Unidas, de la que aquél es parte integrante.

Entre todas estas innovaciones, la proclamación de la dignidad intrínseca de todo ser humano (reiterada posteriormente en la Declaración Universal de Derechos Humanos) y la afirmación del derecho de los pueblos a la libre determinación (pues no en vano la Carta comienza su Preámbulo con las palabras "Nosotros los pueblos") tienen particular relevancia porque significan que, incluso desde una perspectiva técnico-jurídica, la prevalencia de los Estados soberanos en el orden internacional quedaba puesta en cuestión, al menos parcialmente, desde el momento en que, junto al clásico principio de la soberanía estatal, que la Carta reconoce expresamente, se afirmaban nuevos principios constitucionales del orden internacional (18).

La Organización de las Naciones Unidas fue concebida como una organización internacional cuya finalidad primordial es la de mantener la paz, y de ahí que su tratado fundacional la dotase de competencias para intervenir, en nombre del interés colectivo, en todo conflicto que pueda poner en peligro la paz y seguridad internacionales, así como en los casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Éste es el sentido de lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Carta, en cuya virtud los Estados miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que dicha responsabilidad le impone, y convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad.

La Organización, sin embargo, no tiene por misión solucionar todas las crisis internacionales, ya que la Carta de las Naciones Unidas reconoce expresamente sus límites al disponer: a) que el Consejo de Seguridad y la Asamblea General sólo tienen competencias para ocuparse de controversias o situaciones que puedan poner en peligro la paz y seguridad internacionales, y b) que la Organización de las Naciones Unidas únicamente tiene competencias para recomendar los procedimientos o métodos de arreglo que considere más adecuados, pero no para decidir los términos de arreglo (capítulo VI de la Carta).

Por otra parte, como ya ocurriera en la adopción del Pacto de la Sociedad de Naciones y en el Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, la jurisdicción contenciosa de la Corte Internacional de Justicia siguió basada en el consentimiento de los Estados partes en la controversia.

En la Conferencia de San Francisco se puso de manifiesto que la mayoría de los Estados participantes era partidaria de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia, a fin de reforzar el orden jurídico internacional: sin embargo, varias delegaciones —entre ellas, las de algunas grandes potencias— declararon que sus gobiernos podrían encontrar difícil, e incluso imposible, la aceptación de la jurisdicción obligatoria del órgano judicial principal de las Naciones Unidas.

El ideal de la jurisdicción obligatoria predominó por tanto en la Conferencia de San Francisco, pero se temió que dicho ideal pudiera comprometer la posibilidad de un acuerdo general; de ahí que finalmente prevaleciera como solución de compromiso mantener, con ligeros retoques, el sistema de la cláusula opcional del artículo 36.2 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, ante la imposibilidad de lograr la jurisdicción contenciosa de carácter obligatorio prescindiendo de la cláusula opcional y haciendo del Estatuto la manifestación del consentimiento de los Estados (19).

Si el mecanismo de arreglo pacífico de controversias y situaciones susceptibles de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales fracasara, y llegara a producirse una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Carta de las Naciones Unidas prevé un mecanismo de acción colectiva en cuya aplicación el Consejo de Seguridad, y únicamente él (como órgano de composición restringida del que las grandes potencias son miembros permanentes y al que los Estados miembros de las Naciones Unidas reconocen la responsabilidad primordial en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales), determinará la existencia de alguno de aquellos supuestos y recomendará o decidirá qué medidas serán tomadas para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales (capítulo VII de la Carta).

A diferencia del Consejo de la Sociedad de Naciones, sin embargo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene el poder de adoptar por mayoría decisiones obligatorias en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, con lo que resulta evidente que, al menos sobre el papel, la Carta organizó un sistema de seguridad colectiva más eficiente que el de la Sociedad de Naciones.

Pero esta mayor eficacia es más aparente que real, ya que el sistema de seguridad colectiva instituido en la Carta de las Naciones Unidas está condicionado por la posición privilegiada de las grandes potencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad y con derecho de veto. Los redactores de la Carta de las Naciones Unidas fueron conscientes, en efecto, de que el sistema de seguridad colectiva por ellos organizado únicamente podría funcionar si las grandes potencias estaban de acuerdo, y no cuando alguna de ellas se opusiera a una acción colectiva, ejerciendo su derecho

de veto e impidiendo así una acción institucionalizada por parte de las Naciones Unidas.

Podrá o no gustar esta decisión de la Conferencia de San Francisco, que en este punto recogió fielmente el compromiso alcanzado en Yalta en febrero de 1945, pero en todo caso deberá tenerse en cuenta que quedó registrada en la Carta (artículo 27.3), en claro testimonio de que ésta se propuso organizar un mecanismo de coerción y de acción colectiva capaz de ser empleado en las crisis en las que las grandes potencias no estuviesen en conflicto. En consecuencia, la acción colectiva *no podrá tener lugar* en los conflictos en los que aquéllas estuviesen enfrentadas, ya que las grandes potencias pueden paralizar cualquier acción del Consejo de Seguridad prevaleciéndose del privilegio de su derecho de veto.

A pesar de estos límites, la Carta de las Naciones Unidas representa una concepción del orden internacional muy distinta de la tradicional, heredera de la que había sido expresada en la Paz de Westfalia. Esta nueva concepción se manifiesta, fundamentalmente, en las disposiciones de la Carta que prohíben el recurso a la fuerza o a la amenaza de fuerza en las relaciones internacionales (artículo 2, párrafo 4), por una parte, y, por otra, en las que obligan al arreglo pacífico de las controversias internacionales (artículo 2, párrafo 3 de la Carta).

El recurso a la guerra dejó de ser, por consiguiente, una facultad discrecional de los Estados soberanos al quedar prohibido y no simplemente limitado, como había ocurrido en el Pacto de la Sociedad de Naciones. Este dato, *nuevo e innovador* (pues no estaba ni en los tratados de Paz de Westfalia, ni en el orden internacional que siguió al Congreso de Viena, en 1815, y sólo imperfecta y parcialmente aparecía en el Pacto de la Sociedad de Naciones), es el que permite sostener que *la Carta de las Naciones Unidas expresa una concepción del orden internacional muy distinta de la tradicional*.

Sin embargo, es preciso no exagerar el alcance de estas innovaciones, pues la Carta de las Naciones Unidas no ha eliminado el conjunto de principios que inspiraron el orden internacional tradicional, ya que en ella perviven los principios de la igualdad soberana de los Estados y la obligación de no intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados (artículo 2, párrafos 1 y 7).

La Carta, además, no estableció una instancia de autoridad pública internacional superior a los Estados soberanos, pues, como reconoció la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva de 11 de abril de 1949, sobre *Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*, la O.N.U. no es un Estado, y mucho menos un superestado, cualquiera sea la acepción que se dé a este término. Como sostuvo la Corte,

mientras que un Estado posee la totalidad de derechos y deberes internacionales reconocidos por el Derecho Internacional, los derechos y deberes de una Organización Internacional dependen de sus propósitos y funciones tal como éstos estén enunciados o implícitos en sus tratados constitutivos y desarrollados en la práctica (20).

En definitiva, la Organización de las Naciones Unidas fue concebida como un foro para el debate, un instrumento para la cooperación permanente e institucionalizada entre los Estados, y un vehículo para promover la adopción de medidas multilaterales, pero no como un superestado, y de ahí que la Carta de las Naciones Unidas configure a la Organización como un centro que armoniza los esfuerzos de los Estados miembros para alcanzar unos fines y propósitos comunes (artículo 1.4 de la Carta).

4. Cambios experimentados en las relaciones internacionales entre 1945 y la actualidad

Las seis 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 la 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, los cambios más relevantes que han tenido lugar en el mundo contemporáneo y que le diferencian profundamente del pasado, son los siguientes:

1. Los Estados parecen demasiados pequeños respecto de los grandes problemas, y demasiado grandes en relación con 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 miembros de las Naciones Unidas, 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 de éste 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 excepcional-

mente quedaba perturbada, muchos sufren las consecuencias de la *dislocación de tal unidad* (21).

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 internacional organizada (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.

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 de la sociedad internacional contemporánea una realidad social cada vez más interdependiente y global, pero no menos conflictiva ni más segura.

Es innegable que la desaparición del imperio ruso-soviético y el triunfo de la democracia formal y de la economía de mercado han eliminado el enfrentamiento dominante durante la guerra fría; pero han aparecido nuevas fracturas y han quedado descongelados conflictos que el sistema bipolar había hibernado: así, los nacionalismos han cobrado extraordinario vigor con la peligrosa proliferación de conflictos interétnicos y espasmos violentos de afirmación identitaria por parte de minorías nacionales y grupos humanos que invocan su derecho a la autodeterminación, originando tensiones que pueden llevar incluso a la quiebra y desmembramiento de algunos Estados; más aún, los fundamentalismos religiosos han exacerbado la violencia y han dado un nuevo rostro, más horrible si cabe, al terrorismo.

Todo ello explica la sensación de ingobernabilidad del mundo contemporáneo ante la complejidad de sus problemas. Se han roto las barre-

ras tradicionales que separaban a las distintas comunidades humanas, se han liberado dinámicas hasta ahora ahogadas, y fuerzas y movimientos generadores de inseguridad e inestabilidad difícilmente controlables por los Estados, incluso los más poderosos, actúan con creciente relevancia en la vida internacional.

En todo caso, la comunidad internacional ha experimentado rápidos y hondos cambios, 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 (22).

Resulta innegable, en efecto, que rápidas y hondas transformaciones han tenido lugar y han hecho de la sociedad internacional una realidad cada vez más transnacionalizada e interdependiente. Estos cambios se resumen en una palabra: *globalización*, con la que designamos un complejo fenómeno que tiene efectos de gran alcance, por lo que ha adquirido muchas connotaciones y se ha convertido en una cuestión muy controvertida en el actual discurso político (23).

Las características fundamentales de la globalización contemporánea son la liberalización del comercio internacional y el aumento de la competencia en los mercados globales, la expansión de las inversiones extranjeras directas y la aparición de flujos financieros masivos transfronterizos, fenómenos todos ellos ligados a dos factores subyacentes que crearon las condiciones propicias para su aparición: en primer lugar, las decisiones políticas y jurídicas adoptadas por los Estados en orden a reducir las barreras nacionales a las transacciones económicas internacionales; en segundo lugar, el impacto de las nuevas tecnologías en los ámbitos de la información y las comunicaciones.

No se trata, sin embargo, de un hecho radicalmente nuevo ya que, como ha señalado uno de sus mejores teóricos, David Held, ha habido muchas fases de globalización en los dos últimos milenios, entre las cuales se encuentran el establecimiento de las religiones mundiales, la era de los descubrimientos y la expansión de los imperios. Pero, una vez reconocido esto, insiste el profesor Held: "es importante señalar que hay algo nuevo en la globalización actual; es decir, en la confluencia del cambio en múltiples actividades humanas: económicas, políticas, jurídicas, comunicativas y medioambientales" (24).

Esta pluralidad de aspectos es innegable, pues la globalización es un proceso multidimensional y no sólo económico aunque, como han señalado Manuel Castells y José Luis Sampedro, su expresión más determinante sea la interdependencia global de los mercados financieros, permitida por

las nuevas tecnologías de información y comunicación, y favorecida por la desregulación y liberalización de dichos mercados (25).

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 que, como es el caso de China, 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.

La incidencia de las nuevas tecnologías da un carácter distintivo al actual proceso de globalización respecto de sus fases anteriores: las barreras naturales del tiempo y del espacio se han reducido enormemente; el coste de la circulación de información, personas, bienes y capital ha bajado extraordinariamente y la comunicación global es cada vez más barata e instantánea. Con ello ha aumentado considerablemente la viabilidad de las transacciones económicas en todo el mundo, con la obvia consecuencia de que los mercados tienen ahora un alcance global y abarcan una variedad cada vez mayor de bienes y servicios.

No obstante, y ésta es otra nota distintiva de la fase presente del proceso de globalización, a diferencia de etapas anteriores caracterizadas por movimientos transfronterizos masivos de personas, la que ahora vivimos excluye en gran medida a estos últimos: los bienes, las empresas y el capital pueden circular libremente entre los países, las personas, no.

Es preciso, sin embargo, distinguir los mitos de las realidades y tomar conciencia de que en el discurso sobre el fenómeno hay mucho más de fantasía apologética que de objetividad. En primer lugar, porque la globalización no es global ni tiene el alcance que le atribuyen los ideólogos neoliberales; en segundo lugar, porque es innegable que existen poderosas contratendencias que no es posible ignorar.

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 —que los teóricos descri-

ben con el término *globlocalization*— en la que el satélite de comunicaciones y la torre del campanario de aldea parecen operar simultáneamente y en la que la globalización corre paralela, en muchos supuestos, con una radicalización de lo local.

La realidad social internacional contemporánea es pues muy compleja, y si bien hay mucho de verdad en 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 un "Las Vegas global"), las desigualdades crecientes a escala mundial muestran una realidad que el profesor José Manuel Pureza ha calificado acertadamente de *apartheid global* (26).

Pureza ha expuesto 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 neón de los países de la abundancia;
- 3) el *Sabara global*, por último, resultado natural del desastre ecológico originado por un suicida modelo de desarrollo basado en la hegemonía absoluta de la competitividad y el beneficio, y en el que apenas se tiene conciencia de las exigencias de una ética de futuro y de nuestras responsabilidades hacia las generaciones venideras.

A pesar del crecimiento económico experimentado en muchos países durante las últimas décadas y del aumento en dicho lapso de la renta per cápita de unos mil quinientos millones de seres humanos, los hechos ponen de manifiesto que el foso entre riqueza y pobreza se ha agrandado; que el endeudamiento empobrece aún más a los pobres, pues de cada tres dólares prestados por los bancos de los países ricos, dos han de ser dedicados al pago de los intereses de la deuda; 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 personas 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.

En su informe para la Cumbre del Milenio, titulado *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Kofi Annan describió esta situación en los siguientes términos: supongamos que el mundo es realmente una "aldea planetaria", tomándonos en serio la metáfora a la que a menudo se recurre para describir la interdependencia mundial; digamos que esa aldea tiene 1.000 habitantes, con todas las características de la raza humana de hoy día distribuidas en exactamente las mismas proporciones. ¿Qué aspecto tendría? ¿Cuáles consideraríamos que son sus principales problemas?

Unos 150 de los habitantes viven en una zona próspera de la aldea y aproximadamente otros 780 en los barrios más pobres. Otros 70 más o menos viven en un barrio que está en transición. Los ingresos medios por persona son de 6.000 dólares al año y hay más familias de ingresos medios de las que había antes. Pero el 86% de toda la riqueza está en manos de sólo 200 personas, mientras que casi la mitad de los aldeanos se esfuerzan por sobrevivir con menos de 2 dólares al día.

El número de hombres es superior al de mujeres por un pequeño margen, pero las mujeres representan la mayoría de los que viven en la pobreza. Ha aumentado la alfabetización entre los adultos, pero unos 220 aldeanos —dos tercios de ellos mujeres— son analfabetos. De los 390 habitantes de menos de 20 años, tres cuartas partes viven en los barrios más pobres y muchos buscan desesperadamente puestos de trabajo que no existen. Menos de 60 personas poseen una computadora y sólo 24 tienen acceso a Internet. Más de la mitad no han hecho nunca ni han recibido una llamada telefónica.

La esperanza de vida en el barrio próspero es de casi 78 años, en las zonas más pobres, de 64 años, y en los barrios más pobres de todos de sólo 52 años (27).

¿Quién de entre nosotros, concluía el Secretario General de las Naciones Unidas, no se preguntaría cuánto tiempo puede sobrevivir una aldea en esas condiciones si no se toman medidas para asegurar que todos sus habitantes puedan vivir sin pasar hambre, sin estar a merced de la violencia, bebiendo agua potable, respirando aire puro y sabiendo que sus hijos pueden tener auténticas oportunidades en la vida?

Vivimos, en efecto, en un mundo en el que el desorden establecido 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 mundo en suma, por decirlo con palabras del antiguo Presidente de Colombia, Belisario Betancourt, "en el que los globalizadores no oyen la quejumbre de los globalizados".

Estos hechos explican que hoy tengamos mayor conciencia de los límites de la globalización y que hayan pasado los días del entusiasmo indiscriminado y poco reflexivo por el fenómeno, una de cuyas más notorias paradojas es su carácter escasamente global. La verdad es que la pobreza acaso sea la única realidad verdaderamente globalizada tanto a escala mundial como en el interior de los Estados, y por decirlo con palabras del profesor Alejandro Llano, es preciso reconocer que toda la parafernalia de la mundialización —compuesta por las nuevas tecnologías informáticas y telemáticas, la *new economy* liberal, la interpenetración de las culturas o multiculturalismo y la llamada "sociedad de la información"— sólo afecta al 15% de la población mundial, mientras que gran parte del resto sigue viviendo en unos niveles que van desde el neolítico hasta los bordes inferiores de la civilización romana (28).

El hilo conductor de la globalización —libertad ilimitada para las mercancías, la información y el 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, y un nuevo consenso parece estar emergiendo: se trata de un proceso, o un conjunto de procesos, irreversible y con efectos no solo positivos, sino también perversos y nefastos, por lo que la globalización debe ser regulada, esto es, sujeta a controles políticos y jurídicos (29).

5. Permanencia y cambios en la naturaleza 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 (30).

Pero para que exista una comunidad internacional es indispensable la presencia de intereses comunes, así como un patrimonio común de valores, y aunque, en principio, parece que hoy existe un consenso en torno a valores como democracia, desarrollo y paz, hay que reconocer sin embargo que las interpretaciones de estos conceptos son muy diversas en el mundo globalizado y a la vez fragmentado en que vivimos, por lo que 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, 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 del pasado y principios innovadores, hoy coexisten, en interacción recíproca, dos modelos de organización de la paz y de regulación de las relaciones internacionales: el tradicional, anclado en la pluralidad de Estados soberanos territoriales, y el 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 clásico —la independencia y la pluralidad de Estados soberanos— sí los ha alterado y erosionado (31).

De ahí que dos concepciones del orden internacional concurren en la configuración del Derecho Internacional contemporáneo: el modelo tradicional, que todavía pervive a pesar de los cambios que en él han tenido lugar, y un nuevo paradigma 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, regulador de las relaciones de coexistencia y cooperación entre Estados soberanos, 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 los profesores Allot, Dupuy, Friedmann y Falk, coexisten como tendencias o aspiraciones contradictorias, en una especie de palimpsesto en el que la complejidad y la ambigüedad resultan inevitables (32).

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 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 en mi monografía *Soberanía de los Estados y Derecho Internacional* apoyándome en las reflexiones 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 (33).

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.

Más allá de las dimensiones técnicas del extraordinario desarrollo normativo del Derecho Internacional contemporáneo en muy diversos sectores de la vida, lo que realmente importa es tomar conciencia de las transformaciones experimentadas en su naturaleza en función de tres grandes procesos de cambio:

- 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.

Es preciso insistir, además, en que estos procesos de cambios no actúan aisladamente, sino en interacción, influyéndose recíprocamente, por lo que 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 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 de que la proliferación de organizaciones internacionales constituye una de las notas más características de las relaciones internacionales contemporáneas. Por otra parte, las organizaciones inter-

nacionales 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 (34).

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 los 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 sesenta 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), lo que hace es 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.

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, etcétera) 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 intergrupales, 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.

El resultado de todo ello es que, como han puesto de manifiesto entre otros los profesores Bruno Simma y Christian Tomuschat en sus 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, esto es, en función de la independencia de los Estados soberanos, sino a la luz 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 res-

pecto de la comunidad internacional en su conjunto, crímenes internacionales, etc., manifestaciones jurídicas de los cambios y transformaciones del orden internacional (35).

Si el Derecho Internacional tradicional 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, expuso 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 (36).

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.

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 que, no obstante, y a pesar de todos los cambios que en él han tenido lugar, se elabora y aplica primordialmente a través de los Estados soberanos, porque ni la sociedad internacional ha perdido su estructura predominantemente descentralizada ni el Derecho Internacional se ha convertido en un sistema jurídico plenamente institucionalizado.

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*, o la de crímenes internacionales —debilidad que, en un diálogo intelectual con el pensamiento crítico del profesor Weil, analicé en mi Curso General en la Academia de La Haya de Derecho Internacional (37)—, así como 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 pusieron de manifiesto 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*.

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* (38). 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 cuáles 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 (39).

Obviamente, esta realidad, que se debe al carácter descentralizado y a la escasa institucionalización del Derecho Internacional, no debe llevar-

nos 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.

Esta afirmación provoca, casi instintivamente, rechazo en un jurista; sin embargo, el internacionalista no puede perder de vista que 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 extremas de legítima defensa, en las que corriera peligro la propia supervivencia de un Estado (40).

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.

Conclusiones

La especificidad de la estructura del Derecho Internacional y la conciencia de sus límites son datos imprescindibles a la hora de plantear el problema de su naturaleza jurídica, y 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, fundamentalmente, el ordenamiento jurídico de un medio social descentralizado y escasamente institucionalizado.

Pudiera sorprender que, tras haber insistido en las transformaciones experimentadas en el Derecho Internacional, reafirme sin embargo la función que corresponde a la soberanía de los Estados. Desde mi punto de vista, lo esencial estriba en recordar que la soberanía no puede limitarse a su aspecto negativo, es decir, al hecho de excluir las actividades de otros Estados, pues implica igualmente deberes y obligaciones de los Estados soberanos que están en función del desarrollo del Derecho Internacional y de ahí que, lejos de ser un obstáculo para la existencia y desarrollo del Derecho Internacional, la soberanía constituya, por el contrario, un instrumento para su realización.

Frente a la tesis de la crisis del Estado, hoy tan de moda y tan favorecida por la ideología neoliberal, exaltadora del mercado y reductora de las funciones del Estado (del que únicamente se pretende que favorezca el juego de la oferta y la demanda, ocupándose de lo que no es rentable), creo que la contradicción entre soberanía de los Estados y Derecho Internacional encuentra una síntesis superadora en la noción de las *obligaciones positivas* que el Derecho Internacional contemporáneo impone a los Estados.

En lo que concierne, por ejemplo, a la protección jurídica de la dignidad intrínseca de la persona humana, ese nuevo principio constitucio-

nal del orden internacional proclamado en la Carta de las Naciones Unidas, estas obligaciones positivas se manifiestan en muy diversos planos de la acción de los Estados: ante todo, en su ordenamiento jurídico interno, en el que deben incorporar las normas de Derecho Internacional protectoras de derechos humanos a fin de garantizar su efectivo cumplimiento; también mediante la cooperación internacional como cauce a través del que dar efectividad a la obligación de respetar los derechos humanos (todos los derechos humanos, tanto los políticos y civiles como los económicos, sociales y culturales, pues éstos han de ser visibles para que la indivisibilidad de los derechos no sea mera retórica); por último, en la represión de ilícitos graves contra la comunidad internacional —como el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad— que los Estados tienen la obligación de prevenir y reprimir.

En otras palabras, el sistema internacional sigue siendo el de la sociedad de Estados, y la soberanía pervive como principio constitucional del orden internacional; pero, a partir de la Carta de las Naciones Unidas y los desarrollos normativos que posteriormente han tenido lugar, el Derecho Internacional ha penetrado progresivamente en el corazón mismo de la soberanía, es decir, en las relaciones entre el Estado y las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, incluidos sus nacionales, con lo que el rostro de la soberanía queda remodelado y transformado.

El interés humano se sitúa de este modo en el lugar supremo del orden de los valores, porque cada persona es un ser de fines y no un mero objeto o instrumento, con lo que la obligación de respetar los derechos humanos fundamentales se configura en Derecho Internacional contemporáneo como un principio constitucional de significación civilizadora y alcance universal en la construcción de un orden de paz.

En definitiva, y en un plano más general, propongo una relectura revalorizadora y funcional de la soberanía, una nueva visión de las funciones y responsabilidades del Estado sobre la base de dos ideas civilizadoras: el interés público universal y la afirmación de la existencia de obligaciones positivas de los Estados respecto de la comunidad internacional en su conjunto. Si la primera es un factor moderador de la discrecionalidad de los Estados y del relativismo del Derecho Internacional, la segunda opera como factor revalorizador del Estado en tanto que elemento fundamental en el cumplimiento de las funciones que hoy asume el Derecho Internacional.

De este modo, el orden internacional tiende a corregir, al menos en parte, los rasgos que le habían caracterizado en vísperas de la Primera Guerra Mundial: el consentimiento de los Estados no tiene un papel tan decisivo, ya que existen obligaciones que vinculan jurídicamente a todos

los Estados al margen de su voluntad, e incluso contra su voluntad; las normas internacionales no se sitúan todas ellas en el mismo plano, porque existen principios y reglas de rango superior, de *ius cogens*, que por ello no pueden ser modificadas por la voluntad unilateral de los Estados; la responsabilidad internacional se ha transformado profundamente, al haber sido hoy admitidos generalmente dos grandes cambios en la materia: por una parte, la responsabilidad penal internacional del individuo; por otra, la noción de ilícitos internacionales contra la comunidad internacional cuando a un Estado es atribuible la violación grave de una obligación debida a la comunidad internacional en su conjunto y esencial para la protección de sus intereses fundamentales (41).

En todo caso, el Derecho Internacional contemporáneo es menos formalista, menos neutro y menos voluntarista que el Derecho Internacional tradicional: menos formalista, ante todo, porque está más abierto a las exigencias éticas y a la dimensión finalista del Derecho; menos neutro, porque es más sensible a los valores comunes colectivamente legitimados por la comunidad internacional; menos voluntarista, por último, por la aceptación general de la idea de que existen reglas imperativas que prevalecen sobre la voluntad de los Estados.

De ahí que hoy pueda sostenerse tanto la legitimidad como la positividad de un Derecho Internacional en el que aparecen dimensiones de orden público internacional, es decir, de un Derecho basado en principios superadores de la exclusividad de la soberanía territorial de los Estados que debe ser entendido, en palabras del profesor Julio González Campos, como el ordenamiento jurídico que regula la coexistencia de los Estados, así como su mutua cooperación, y que protege ciertos intereses esenciales de la comunidad internacional en su conjunto (42).

En el mismo sentido, el profesor Pierre-Marie Dupuy ha señalado la progresiva afirmación de la noción de comunidad internacional que es, al menos, una ficción jurídica y un imperativo categórico. Éste es *a la vez* el conjunto de principios y reglas que ordenan la coexistencia entre Estados soberanos, un orden regulador de sus relaciones de cooperación, y el sistema jurídico de la comunidad internacional (43).

Hoy, como ayer, el Derecho Internacional es el ordenamiento de una sociedad predominantemente interestatal, y desde este punto de vista permanece inalterado; pero al mismo tiempo, y en virtud de la relevancia de la noción de comunidad internacional, es innegable que el sistema normativo internacional ha cambiado de contenido y naturaleza en la medida en que, como antes expuse, en la actualidad 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 en su conjunto.

La afirmación de la noción jurídica de comunidad internacional apareció claramente en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuyo artículo 53 dispone la nulidad de todo tratado que en el momento de su celebración esté en contradicción con una norma imperativa de Derecho Internacional general, y define a este tipo de normas como aquellas que sean aceptadas y reconocidas "por la comunidad internacional de Estados en su conjunto".

Por otra parte, la función de las normas imperativas no se reduce al sector del Derecho de los Tratados, sino que, como pone de manifiesto la Resolución 56/83, sobre responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos (adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la base de los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional), ha pasado al ámbito de la responsabilidad internacional de los Estados, sector en el que hoy se admite generalmente que las violaciones graves de obligaciones emanadas de normas imperativas de Derecho Internacional general tienen consecuencias jurídicas específicas.

Es innegable que en el "Proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos", aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en 2001, desaparecen las referencias a ilícitos contra la comunidad internacional; pero esta noción está en la base de la responsabilidad por violaciones graves de obligaciones que emanen de normas imperativas de Derecho Internacional general, porque la noción de comunidad internacional en su conjunto es el cimiento donde se apoyan las normas imperativas que corrigen los rasgos de voluntarismo y relativismo que habían venido caracterizando al Derecho Internacional.

De este modo, la noción de comunidad internacional ha abandonado el mundo de las ensoñaciones líricas y, por decirlo con palabras de René-Jean Dupuy, ha dejado de ser un mito y se ha encarnado en la historia.

Incluso una mentalidad tan crítica respecto de las transformaciones experimentadas por el Derecho Internacional como la del profesor Prosper Weil reconoce que cualquiera sea la connotación que se dé a la noción de comunidad internacional, que está en la base de la penetración de los valores en el Derecho Internacional contemporáneo, parece

incontestable que la référence à celle-ci tend à substituer la vision d'une communauté internationale interdépendante et solidaire à celle de la société internationale classique, faite d'un tissu de relations bilatérales dominées par les intérêts nationaux, la réciprocité et le *do ut des* (44).

La referencia a la noción de comunidad internacional sobrepasa pues el efecto de estilo o de un cliché de moda, pues, por decirlo de nuevo con palabras del profesor Weil, *"derrière le glissement sémantique se profile une évolution dans la conception même du droit international"*.

Progresivamente consolidada como categoría jurídica, esta noción nos ha hecho pasar de una concepción del orden internacional basada en la pluralidad de Estados soberanos e independientes a otra en la que el principio inspirador es el de comunidad internacional, categoría jurídica en la que cobran todo su sentido nociones innovadoras como las de 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, etcétera, todas ellas manifestaciones jurídicas de los cambios y transformaciones del orden 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: ser, como han señalado los profesores José Manuel Pureza y Alejandro Rodríguez Carrión, un orden constructor de condiciones de paz y de una comunidad de iguales, esto es, una misión en la que el Derecho Internacional se configura como un orden jurídico anticipador, y no meramente ratificador de las relaciones de poder (45).

En definitiva, se trata de un nuevo paradigma del orden internacional capaz de dar respuesta adecuada a los problemas globales a que nos enfrentamos y basado en los siguientes principios:

- 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.

Este paradigma se inspira en la tradición universalista heredada de Francisco de Vitoria y de Kant, y con su progresiva realización histórica pasaríamos de un orden basado en el estatocentrismo a una comunidad-mundo. Ello supone una especie de reencuentro con los clásicos del Derecho de Gentes, en la medida en que la referencia a la noción civilizadora de comunidad internacional tiende a sustituir la visión clásica de la sociedad internacional (como medio social interestatal, atomizado y fragmen-

tado, compuesto por un tejido de relaciones bilaterales dominadas por los intereses nacionales, la reciprocidad y el *do ut des*) por la idea de una comunidad interdependiente, unida y solidaria, que obviamente incita a una relectura de la noción del *totus orbis*, es decir, a una reinterpretación de las dimensiones éticas, políticas y jurídicas —normativas e institucionales— de la humanidad en tanto que comunidad universal.

Resulta así que, como tan acertadamente había señalado el profesor Truyol y Serra, dos concepciones del orden internacional —que coexisten como tendencias o aspiraciones contradictorias— concurren en la configuración del Derecho Internacional contemporáneo: por un lado, el modelo tradicional, que todavía pervive a pesar de los cambios que en él han tenido lugar; por otro, un nuevo paradigma que propugna un Derecho Internacional axiológicamente comprometido en la construcción de un orden 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.

Pero no todo es nuevo en Derecho Internacional, ya que éste no nace *ex nihilo* y a veces recibe principios del Derecho Internacional tradicional aunque, como ocurre con el de soberanía, los formule de modo diferente o los aplique de forma distinta porque, en última instancia, es el contexto cultural, social, político, jurídico y económico el que les da nueva fisonomía. No todo es cambio por tanto —insistió el profesor Truyol en su Curso General en la Academia de Derecho Internacional de La Haya—, pues también hay permanencias y continuidades debidas no sólo a las *pesanteurs* sociológicas o de las mentalidades sino también a la naturaleza de las cosas.

NOTAS

- (1) MARAVALL, JOSÉ ANTONIO, *Teoría del saber histórico*, Madrid 1958: 203 y sgs. y 216 y sgs.
- (2) PÉREZ LUÑO, ANTONIO ENRIQUE, "Entrevista a Antonio Truyol Serra", en *Doxa-10*, 1991: 357.
- (3) Me he ocupado del tema en estudios anteriores, en especial en "Permanence et mutations en droit international", en *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber. Paix, Développement, Démocratie*, Bruylant, Bruselas 1998, vol. I.: 291-304, y "Permanencia y cambios en Derecho Internacional", en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. III, 1999: 223 y sgs.
- (4) AGUILAR NAVARRO, MARIANO, *Derecho Internacional Público*, tomo I, volumen I, Madrid 1952: 35.
- (5) TRUYOL Y SERRA, ANTONIO, *Theorie du droit international public. Cours général*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, vol. 173 (1981-IV): 25 y 26.

En apoyo de esta comprensión histórica, el profesor Truyol citó cuatro versos de Goethe (tomados de su *Divan occidental-oriental*, cuando procedía a la recepción de la poesía y de la sabiduría de las civilizaciones asiáticas que Europa descubría entonces directamente): "Que el que no pueda dar cuenta a sí mismo de tres mil años de historia quede en la oscuridad, sin experiencia, viviendo día a día" (*Wer nicht von dreitausend Jahren Sich weiss Rechenschaft zu geben, Bleib' im Dunkeln unerfahren, Mag von Tag zu Tage leben*).

Veáanse igualmente sus cursos de 1959 y 1965 en la Academia de La Haya de Derecho Internacional (*Genèse et structure de la société internationale y L'expansion de la société internationale aux XIXe et XXe siècles*), que sirvieron de base para su libro *La sociedad internacional*, editado en 1974 y objeto de numerosas ediciones ampliadas, y que con su *Teoría de las relaciones internacionales como sociología*, publicado en 1957, fue el punto de partida de los estudios científicos de las relaciones internacionales en la Universidad española y el origen de una brillante escuela.

- (6) AGUILAR NAVARRO, MARIANO, *Derecho Internacional Público*, tomo I, volumen II ("Las formas históricas de organización internacional"), Madrid 1952: 111.
- (7) TRUYOL Y SERRA, ANTONIO, *L'expansion de la société internationale aux XIXe et XXe siècles*, en Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, vol. 116, 1965-III: 147-148, e *Histoire du droit international public*, Economica, Paris 1995 (Versión española de PALOMA GARCÍA PICAZO, Editorial Tecnos, Madrid 1998).
- (8) BOURQUIN, MAURICE, *La Sainte Alliance*, en Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, vol. 83, 1953-II: 377 y sgs.
de VISSCHER, CHARLES, *Teorías y realidades en Derecho Internacional Público*, Editorial Bosch, Barcelona 1962: 23 y sgs.
- (9) CARRILLO SALCEDO, JUAN ANTONIO, *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Editorial Tecnos, Madrid 1991: 27-29.
- (10) de VISSCHER, CHARLES, *loc. cit.* en nota (8): 152 y sgs.
CARRILLO SALCEDO, JUAN ANTONIO, *loc. cit.* en nota (9): 30.
- (11) Sobre el tema, véase mi monografía *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, Editorial Tecnos, 2ª edición, Madrid 2001: 29-30.
- (12) AGUILAR NAVARRO, MARIANO, *loc. cit.* en nota (6): 134-135.
- (13) SCHWARZENBERGER, GEORG, *El Derecho Internacional en perspectiva*, en Cursos y Conferencias Escuela de Funcionarios Internacionales, Madrid 1956-1957, vol. II: 492.
Sobre el tema, véase mi monografía *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Editorial Tecnos, 2ª edición, Madrid 1976: 157 y sgs.
- (14) VON LISZT, FRANZ, *Völkerrecht*, 10ª edición, rev., Berlin 1915, I,I,5.
- (15) Como la Corte Permanente de Justicia Internacional afirmó resueltamente en su sentencia de 30 de agosto de 1924, relativa al *asunto de las Concesiones Mavrommatis en Palestina*, "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., Série A, núm. 2: 12).

- (16) RAPPARD, W.E., *Vues rétrospectives sur la Société des Nations*, en Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, vol. 71, 1947-II: 111 y sgs.
- (17) Cour Permanente de Justice Internationale, Série A, nº 10, sentencia de 7 de septiembre de 1927: 18.
- (18) CARRILLO SALCEDO, JUAN ANTONIO, *loc. cit.* en nota (11): 32 y sgs.
- (19) El órgano judicial principal de las Naciones Unidas ha aplicado rigurosamente este principio, como ponen de manifiesto las sentencias de 30 de junio de 1995 y 4 de diciembre de 1998 (relativas a los asuntos *sobre Timor oriental*, entre Portugal y Australia, y competencia en materia de pesquerías, entre España y Canadá), y la ordenanza de 2 de junio de 1999, en el asunto *relativo a la licitud del empleo de la fuerza*.
- (20) Cour Internationale de Justice, Recueil 1949: 180.
- (21) DUPUY, RENÉ-JEAN, "Le Conseil de Sécurité en recherche de paix", en *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Pedone, Paris 1995: 11.
- (22) DEL ARENAL MOYÚA, CELESTINO, "Cambios en la sociedad internacional y Organización de las Naciones Unidas", en *Jornadas extraordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales con ocasión del Quincuagésimo aniversario de la Carta de las Naciones Unidas*. Colección Escuela Diplomática, nº 2, Madrid, 1995: 7 y sgs.
- (23) CARRILLO SALCEDO, JUAN ANTONIO, *Globalización y orden internacional*, Universidad de Sevilla, 2004.

El término, hoy tan en boga, no se hizo popular hasta el decenio de 1990 como prueba el siguiente dato: el *Frankfurter Allgemeine Zeitung* lo utilizó 32 veces en 1993 y 1.136 veces en el 2001. La bibliografía sobre globalización y orden internacional es muy extensa. En mi opinión, entre las reflexiones más relevantes en la doctrina española se encuentran las de la profesora Caterina García Segura, de la Universidad Pompeu Fabra, de Barcelona: "La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las relaciones internacionales", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco-Editorial Tecnos, 1999: 315-350, y "La sociedad

internacional ante los desafíos del sistema financiero global", en *Tribuna Joven sobre Temas de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid 2001: 87-106; y las del profesor LUIS DE SEBASTIÁN, *Un mundo por hacer. Claves para comprender la globalización*, Editorial Trotta, Madrid 2002.

En la doctrina anglosajona, uno de los libros más completos es el de DAVID HELD, ANTHONY MCGREW, DAVID GOLDBLATT y JOHATHAN PERRATON, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, Stanford California, 1999.

Una visión crítica de la globalización en SUSAN STRANGE, *The retreat of the state. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, 1996; RICHARD FALK, *Predatory Globalization. A Critique*, Polity Press, Cambridge 1999 (edición española: *La globalización depredadora. Una crítica*, Siglo XXI, Madrid 2002); y JOSEPH E. STIGLITZ, *Globalization and its Discontents*, Londres, Allan Lane 2002 (edición española, *El malestar de la globalización*, Taurus, Madrid 2002), y *The Roaring Nineties. A New History of the World's Most Prosperous Decade*, W.W. Norton&Co., 2003.

- (24) HELD, DAVID, "La globalización tras el 11 de septiembre", *El País*, 8 de julio de 2002, y "Globalización: el peligro y la respuesta", en *El País*, 4 de julio de 2004.
- (25) CASTELLS, M., "Globalización y antiglobalización", *El País*, de 24 de julio de 2001.
- SAMPEDRO, JOSÉ LUIS, *El mercado y la globalización*, Destino, 2001: 65-66.
- (26) PUREZA, JOSÉ MANUEL, *O património comum de Humanidade. Rumo a um direito internacional da solidariedade?*, Oporto, Ediciones Afrontamento, 1998, en especial capítulos I y II. Traducción española, a cargo del profesor Joaquín Alcaide, en Editorial Trotta, Madrid 2002.
- (27) *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Documento A/54/2000, de 27 de marzo de 2000, en especial párrafos 23 y 52 a 58.
- (28) LLANO, ALEJANDRO, "La otra cara de la globalización", en *El País*, 27 de junio 2001.
- (29) Sobre la necesidad de gobernar la globalización, veáanse: U. BECK, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la globalización*, Barcelona 1998; D. Nayvar (ed.): *Governing Globalization: Issues and Institutions*, Oxford University Press, 2002; David Held y Anthony McGrew (eds.): *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*, Polity Press 2002; DAVID HELD: *Un Pacto Global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, Taurus 2005; y mi monografía citada en nota (23).

- (30) CARRILLO SALCEDO, JUAN ANTONIO, *Droit international et souveraineté des Etats*, en Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, vol. 257, 1996: 119 y sgs. y 219.

Reconozco que la noción de comunidad internacional tuvo una innegable connotación ideológica cuando era utilizada en Naciones Unidas por los países en vías de desarrollo, con el propósito de legitimar sus pretensiones de construir un orden económico internacional más justo y solidario. Pero hoy es una noción generalmente aceptada y muy utilizada por los occidentales, en otro tiempo muy reticentes y en la actualidad fervorosos invocadores de la misma para legitimar sus intereses en materia de seguridad.

- (31) CARRILLO SALCEDO, JUAN ANTONIO, *loc. cit.* en nota (9): 71 y sgs.

- (32) ALLOT, PHILLIP, *Eunomia. New Order for a New World*, Oxford University Press, 1990, y "The Concept of International Law", en *European Journal of International Law*, 1999: 31 y sgs.

DUPUY, RENÉ-JEAN, *Communauté internationale et disparités de développement*, en Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, vol. 165 (1981); *La communauté internationale entre le mythe et l'histoire*, París 1986; *Le droit international*, 8º ed., París, P.U.F. 1990.

FRIEDMANN, WOLFGANG, *The Changing Structure of International Law*, 1964 (versión en español, Editorial F.Trillas, México 1967), y *General Course in Public International Law*, en Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, vol. 127, 1969: 39 y sgs.

FALK, RICHARD, *Human Rights and State Sovereignty*, Holmes & Meier Publishers, Inc., Neva York-Londres, 1981.

- (33) REUTER, PAUL, *Principes de Droit International Public*, en Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, vol. 103, 1961-II, en especial páginas 457-458.

- (34) FRIEDMANN, WOLFGANG, *The Changing Structure of International Law*, 1964. Sobre el pensamiento de Friedmann, véanse los trabajos del coloquio internacional celebrado en marzo de 1997 en París, copatrocinado por el *Institut des Hautes Études Internationales* y la revista *European Journal of International Law*, volumen 8, números 3 y 4, y volumen 9, número 1, de la citada Revista (*The Changing Structure of International Law Revisited*).

- (35) SIMMA, BRUNO, *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, en Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, vol. 250 (1994).

TOMUSCHAT, CHRISTIAN, *Obligations arising for States Without or Against Their Will*, en Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, vol. 241 (1993).

(36) Cour Internationale de Justice, Recueil 1996, déclaration de M. Bedjaoui, par. 13.

(37) CARRILLO SALCEDO, JUAN ANTONIO, *loc. cit.* en nota (30): 71 y sgs. y 115 y sgs.

(38) CARRILLO SALCEDO, *Soberanía de los Estados y Derecho Internacional*, Editorial Tecnos, 1ª edición, 1969; 2ª edición, Madrid 1976, en especial páginas 107 y sgs.

Apoyándome en reflexiones del profesor Charles Chaumont, en su Curso General de Derecho Internacional Público en la Academia de La Haya, impartido en 1970, sostuve que "el relativismo del Derecho Internacional significa ante todo que la voluntad del Estado soberano tiene una singularidad que la hace intransferible e irremplazable, por lo que no es sostenible una concepción abstracta y formalista del Derecho Internacional".

(39) WEIL, PROSPER, *Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international public*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, vol. 237, 1992-VI: 220-223.

En palabras del profesor Prosper Weil, "le système international n'est pas un ensemble cohérent dans lequel la juridicité serait une qualité objective et homogène, mais plutôt un puzzle d'allégations et de prétentions subjectives qui ont, les unes comme les autres, simplement valeur de présomptions. En vertu du principe de l'équivalence des prétentions, commandé par l'égalité des Etats, le système international s'éclate en une multiplicité de représentations subjectives et divergentes".

(40) 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.

(41) CARRILLO SALCEDO, J.A., *loc. cit.* en nota (30): 211 y sgs. ("Constantes et évolutions du droit international").

(42) GONZÁLEZ CAMPOS, JULIO-SÁNCHEZ RODRIGUEZ, L.I.-ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, PAZ, *Curso de Derecho Internacional público*, 3ª ed., rev., Thomson-Civitas, Madrid 2003: 82 y sgs.

Estas tres dimensiones del Derecho Internacional contemporáneo (coexistencia, cooperación y comunidad internacional) están presentes igualmente en las *Lecciones de Derecho Internacional Público* del profesor Alejandro J. Rodríguez Carrión, quien, al analizar las funciones del Derecho Internacional, dedica una sección a la promoción de intereses fundamentales de la comunidad internacional (Editorial Tecnos, 5ª edición, Madrid 2002: 509 y sgs.).

(43) DUPUY, PIERRE-MARIE, *L'unité de l'ordre juridique international. Cours général de Droit International Public*, en Recueil des Cours de l'Académie de Droit

International, vol. 297 (2002): 245 y sgs., en especial páginas 258-268. En su libro *Droit international public* (6ª edición, Dalloz, París 2002: 23), escribe lo siguiente: el Derecho Internacional "demeure un droit de la coexistence entre égales souverainetés, dont il contribue à ajuster les compétences respectives comme les prétentions concurrentes. Il s'affirme également comme un droit de la coopération, dans des domaines variés, en constante expansion. Il apparaît enfin comme un droit de la communauté internationale et de l'humanité, dont il aura à charge, dans le siècle naissant, de protéger les intérêts sinon de garantir la survie".

Por mi parte, he analizado las implicaciones de la noción jurídica de comunidad internacional en "Le concept de patrimoine commun de l'humanité" (en *Ouvertures en Droit International. Hommage à René-Jean Dupuy*, Pedone, París 2000: 55-66), y "Contribution de la notion d'humanité au renforcement de la dimension idéologique du droit international", en *Karel Vasak Amicorum Liber. Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle*, Bruylant, Bruselas 1999: 115 y sgs.

(44) WEIL, PROSPER, *loc. cit.* en nota (39): 218.

(45) PUREZA, JOSÉ MANUEL, *loc. cit.* en nota (26).

RODRIGUEZ CARRIÓN, ALEJANDRO, *El Derecho Internacional en el umbral del siglo XXI*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 1999.

CARRILLO SALCEDO, JUAN ANTONIO, "El Derecho Internacional ante un nuevo siglo", en *Studia Iuridica*, 48, *Colloquia-6*, Universidad de Coimbra, Coimbra Editora, *Boletim da Faculdade de Direito*, 2000: 255-274.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN

POR EL
EXCMO. SR. D. MARCELINO OREJA AGUIRRE
ACADÉMICO DE NÚMERO

SESIÓN DEL 10 DE MAYO DE 2005
MADRID

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS



Me corresponde el alto honor y la gran satisfacción de contestar en nombre de esta Corporación la recepción de D. Juan Antonio Carrillo-Salcedo en la Real Academia.

Nacido en Morón de la Frontera en 1934 estudió en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla donde tuvo, entre otros, dos profesores muy representativos por su saber científico, su categoría personal y su responsabilidad pública: Don Mariano Aguilar Navarro que formó a toda una generación de futuros profesores y diplomáticos despertando en ellos el significado de los derechos de la Comunidad Internacional y dentro de ella el valor sagrado de las personas, de los grupos y de los individuos. El otro profesor, con quien mantuvo una constante relación y a quien siempre ha recordado como inspirador político y como cristiano es a Don Manuel Giménez Fernández. Y a ellos habría que añadir, como él mismo nos ha recordado hoy, a Don Antonio Truyol, de quien se proclama discípulo aunque no fue alumno directo suyo en España, pero sí en el curso de la Academia de Derecho Internacional de La Haya en el verano de 1959, donde acudió con una beca concedida por el Curatorium de la Academia.

Allí coincidí con Juan Antonio Carrillo que fue el primer español que obtuvo el diploma "cum laude", la más alta distinción que concede la Academia. Luego participamos juntos en el Centro de Investigación que dedicó aquel año sus trabajos al Derecho del Mar y convivimos en la Residencia del Instituto de Estudios Sociales, muy cerca del Palacio de la Paz.

Allí nació una amistad que se ha mantenido siempre que puedo calificar de fraterna.

En la Academia de La Haya y en el Centro de Investigación, Carrillo destacó desde las primeras clases por la brillantez de su pensamiento, el rigor de sus respuestas, la agudeza de sus preguntas, su visión global sobre el Orden Jurídico Internacional. Tanto en los debates de seminario como en las reuniones con colegas de diferentes países, jóvenes profesores, diplomáticos, jueces, funcionarios internacionales, fue siempre muy respetado por sus juicios y comentarios y muy pronto no sólo los auditores de la Academia sino los propios directores del Centro, dos destacadas perso-

nalidades del mundo académico, uno inglés, Ely Lauterpacht y otro francés, el profesor Charlier de la Universidad de París, preguntaban a Juan Antonio para conocer su criterio sobre los más diversos temas relacionados con cuestiones internacionales y en particular sobre el Régimen jurídico de los espacios marítimos, tema de nuestros trabajos. En el examen para la obtención del diploma de la Academia, al contestar a una cuestión relacionada con las fuentes del Derecho, mostró tal dominio del tema, que recuerdo muy bien cómo se miraban los miembros del Tribunal, todos ellos personalidades del mayor relieve académico internacional, con un aire de sorpresa y complacencia, ante la profundidad de los conocimientos del joven doctor español.

Pero confieso que, acostumbrado como estaba a la riqueza mental, el buen criterio y la erudición portentosa de mi buen amigo, yo lo que más admiraba en los largos paseos que dábamos juntos por el borde del mar del Norte en Scheveningen, era la madurez de su pensamiento, su visión del mundo de las relaciones internacionales y sobre todo algo que he podido apreciar en él a lo largo de estos cuarenta y cinco años de relación ininterrumpida: su fidelidad a unos principios y valores éticos y morales, que ha defendido siempre y en toda circunstancia por encima de cualquier conveniencia o interés personal. Para él, por encima incluso de la amistad ha estado siempre el respeto a la verdad y a la justicia aunque pudiera contrariar sus afectos y preferencias.

Esta actitud que aprecié ya a las pocas semanas de conocerle, cuando yo era un joven alumno de la Escuela Diplomática, con una oposición recién ganada y muchas ilusiones en la cabeza, me ha llevado siempre, en las circunstancias más variadas de mi carrera profesional y política, a acudir a él cuando me veía obligado a adoptar alguna decisión de especial relevancia y lo hacía, no sólo por sus conocimientos jurídicos y su visión de la realidad política, sino sobre todo por la confianza que para mí suponía conocer su criterio cuando había que optar entre diversas alternativas, en esos momentos críticos que los políticos de la transición vivimos con tanta intensidad y sin precedentes en que apoyarnos.

En 1962, asistí a varios de los ejercicios de sus oposiciones a cátedra y recuerdo muy bien que al hacerse pública la votación final, en el mes de diciembre, el Profesor Don Federico de Castro, eminente figura del Derecho y Jefe del Servicio Jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, comentó, a cuantos estábamos a su lado, la brillantez y profundidad del nuevo catedrático de la Universidad de Granada, que a los pocos meses recibiría la propuesta de sustituir a Don Federico en una Comisión de la Conferencia de Derecho Internacional Privado. El Presidente de la Conferencia, Offerhaus reconoció entonces que acaso fuese la primera vez que un hombre tan

joven y recién casado —contrajo matrimonio el 24 de Febrero de 1963 en Sevilla— participaba en los trabajos de la Conferencia.

Al referirme al matrimonio de Juan Antonio, no puedo dejar de mencionar a su esposa, Matilde Donaire, una persona verdaderamente excepcional por su talento, su formación, su gracia, su espontaneidad, su sensibilidad artística y poética, su enorme bondad, que ha acompañado siempre a Juan Antonio con una discreción, pero al mismo tiempo con una proximidad que me parece de justicia que se le atribuya una parte importante de esa vida tan fecunda y creativa de la persona, con quien comparte ya cuatro decenios de vida en común.

Juan Antonio participó en la delegación española en la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado hasta la sesión de 1972 y contó con la brillante colaboración de dos grandes figuras del Derecho Internacional, la profesora Elisa Pérez Vera, actualmente magistrada del Tribunal Constitucional, y el profesor Julio D. González Campos que también fue magistrado del mismo Tribunal y entre todos, lograron que la delegación española ejerciera un papel muy relevante en los trabajos de la Conferencia. En el verano de 1965, viajé a Granada para comentar con el Profesor Carrillo, por encargo del Ministro de Asuntos Exteriores y Catedrático de Derecho Internacional Castiella, el borrador de un importante discurso que éste debía pronunciar en la Asamblea General. Fue un discurso de relevancia, en el que el Ministro de Asuntos Exteriores de España, profundamente preocupado por los cambios que comenzaban a experimentarse en la sociedad internacional sostuvo posiciones originales sobre todo teniendo en el contexto político español respecto a cuatro de los grandes desafíos a los que la Organización de Naciones Unidas debía hacer frente: desarrollo, descolonización, derechos humanos y desarme. En los borradores de este discurso tuvo una importante participación Juan Antonio Carrillo, que no sólo contribuía a la redacción con sus precisiones y rigor jurídico, sino que además aportaba su conocimiento de las relaciones internacionales en temas de gran trascendencia, en los que España aportaba una visión propia y original.

En el otoño de 1965, el profesor Carrillo fue a Nueva York como miembro de la delegación de España ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, para participar en la Sexta Comisión, donde realizó una gran labor Don Antonio de Luna, bajo cuya dirección había trabajado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, le presentó a algunos de sus colegas en la Comisión de Derecho Internacional, órgano subsidiario de la Asamblea General del que, como otros delegados en la Sexta Comisión, era miembro.

En Nueva York desarrolló una extraordinaria labor tanto por sus contribuciones como por la labor de pasillos, en contacto con internacionales

listas de gran renombre, que en representación de sus países participaban en los trabajos de la Comisión Jurídica de la Asamblea General.

De sus intervenciones, quiero destacar especialmente la del 29 de Noviembre, en la que se pone de relieve su condición de experto internacionalista que aporta la bibliografía más reciente y las citas oportunas, muchas veces referidas a cursos de La Haya, para apoyar sus afirmaciones y al mismo tiempo se descubre al intelectual con visión que se adelanta a su tiempo y anuncia lo que será el futuro de las relaciones internacionales. Y hay algo también en esta intervención que será una constante en las actuaciones futuras de Juan Antonio Carrillo: su respeto a los demás participantes y su preocupación por citar a otros oradores del debate, buscando así el encuentro de voluntades para la consecución de unos propósitos comunes.

En su intervención, después de citar al representante de México, Castañeda, y al profesor holandés Röling, se refiere al replanteamiento del concepto mismo de Derecho Internacional en cuanto sistema jurídico y orden de paz. Y aparecen en este discurso ideas que desarrollará muchas veces a lo largo de su vida académica y en su dimensión pública y que ha puesto de manifiesto últimamente con ocasión de la guerra de Irak, empleando argumentos que ya sostuvo hace cuarenta años, lo que muestra la coherencia y solidez de su pensamiento. Al referirse a las Naciones Unidas, nos dice ya en 1965 cómo "la Organización internacional se nos ofrece como un instrumento dinámico al servicio de los gobiernos, para la cooperación internacional institucionalizada, y el principal reto es saber si somos o no capaces de construir una civilización universal no sólo en su dimensión horizontal o geográfica sino, sobre todo, en su dimensión vertical de los hombres y pueblos que van a participar y vivir como protagonistas en esa civilización universal, que es preciso construir".

Y sigue el profesor Carrillo haciendo una afirmación de máxima actualidad en nuestro tiempo, al decir que "el Derecho Internacional acaso está dejando de ser un orden exclusivamente distribuidor de competencias formales entre Estados para ser, además de esto, un orden creador de condiciones espirituales, sociales y materiales de paz. Un orden internacional "social", frente al clásico Derecho Internacional "liberal", en un proceso de transformación semejante a lo que significa el Estado Social de Derecho, frente al concepto del Estado de Derecho de fines del XIX. Un Derecho Internacional en suma, en pleno proceso de humanización y socialización".

Al regreso de Nueva York, Juan Antonio Carrillo conoció personalmente a Fernando María Castiella. Se encontraba en Vitoria, participando en los cursos de verano de la Universidad de Valladolid, que dirigía el pro-

fesor Alejandro Herrero Rubio, junto con Don Mariano Aguilar Navarro, que había sido sancionado poco antes como consecuencia de la protesta universitaria de 1965, junto con los profesores Agustín García Calvo, José Luis López Aranguren, Enrique Tierno Galván y Santiago Montero Díaz. Fernando María Castiella se reunió allí con Don Mariano en un almuerzo, al que asistió también el profesor Carrillo, para pedirles su colaboración para trabajar entre otros en el tema de Gibraltar. A ellos se unió más tarde el Profesor González Campos y los tres prestaron una valiosísima contribución al estudio jurídico del tema de Gibraltar que quedó luego recogido en la publicación de los dos Libros Rojos sobre la materia.

Juan Antonio Carrillo volvió a la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en las sesiones de 1967 y 1968, colaborando con el Profesor Antonio de Luna. Allí vivió la amarga experiencia de la derrota de la candidatura de don Antonio al Tribunal Internacional de Justicia, debido a una maniobra procesal en la Asamblea General. Esto explica que, para él, perdiera interés seguir participando en los trabajos de la Sexta Comisión, aparte de que el posterior cese de Fernando María Castiella trajo otros aires al Ministerio de Asuntos Exteriores.

Juan Antonio Carrillo, siguió de catedrático en Granada hasta 1974, que lo fue en la Autónoma de Madrid, donde fue nombrado Decano. Durante esos años, siguió muy de cerca los cambios que se iban produciendo en el escenario político y social de España y recuerdo el impacto que en él produjeron las Encíclicas *Pacem in Terris* y *Populorum Progressio*, la evolución de la Iglesia posconciliar, el desarrollo de la vida política española y el informe sobre el simposio *Pacem in Terris II* en Ginebra.

Como ha puesto de relieve con gran pertinencia nuestro compañero Olegario González de Cardedal en la laudatio académico del Profesor Carrillo, al recibir éste la Medalla de Honor de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo el año 2004, "un aspecto que ha caracterizado a lo largo de su vida, tanto en el magisterio teórico en Derecho Internacional como en la gestión y la praxis jurídica, ha sido su sentido de la perspectiva y su confianza en el porvenir ya inminente. Ambos se explicitan en el avizoramiento del futuro, en un contar con las realidades advinientes, en la anticipación de algo que por si mismo no se podía legitimar con la legalidad entonces vigente. La conciencia ética creciente respecto de deberes comunes y responsabilidades comunitarias, que hay que comenzar enunciando para que crezcan en la conciencia de todos los ciudadanos, repercutan sobre la sociedad y terminen siendo un verdadero derecho de la comunidad Internacional, de los pueblos y de las personas".

Una publicación que tuvo un gran eco en aquellos años fué el volumen colectivo publicado por Taurus "Comentarios civiles a la Encíclica

"Pacem in Terris" de Juan XXIII, un texto que manejamos profusamente, tanto en los círculos del Centro de Estudios Universitarios como en el Colegio Mayor Universitario de San Pablo. En ese volumen había una colaboración del Profesor Carrillo con el título "Guerra, paz y orden internacional en la Pacem in Terris". En este trabajo expone un nuevo planteamiento del problema de la paz que se traslada de la vieja perspectiva moral sobre la legitimidad de la guerra justa, a una reflexión sobre las causas que estructuralmente la engendran y sobre las condiciones económicas y de mercado, que están alimentando procesos de rechazo, violencia y finalmente de guerra.

Después de señalar que lo esencial del pensamiento de Juan XXIII radica en haber establecido un estrecho vínculo entre los derechos de la persona humana, el mantenimiento de la paz y el respeto al Derecho, el profesor Carrillo concluye:

"Si bien ha terminado la concepción eurocéntrica de la historia, no ha terminado en cambio la función posible de Europa y de la civilización cristiana. En un momento histórico en que la Comunidad Internacional tiene una extensión universal, en un momento en que la cultura occidental lucha por persistir, sus protagonistas (intelectuales y también políticos) tienen el deber de reafirmar, respetar y garantizar los grandes principios morales de esta civilización, cuya idea esencial es la dignidad de la persona, en una palabra que demuestren con obras y hechos su fe en ellos".

Esta doctrina tan fuertemente arraigada en él desde hace cuatro decenios, ha seguido siendo hasta hoy el hilo conductor de su pensamiento. Así lo ha puesto en evidencia en sus comentarios a la *Populorum Progressio* de Pablo VI y en la llamada a la Paz de Juan Pablo II, en la que el Papa reclama el respeto de los principios y las normas de Derecho Internacional, como camino para construir la paz.

En 1976 en el momento mismo en que soy nombrado Ministro de Asuntos Exteriores acudo de nuevo a Juan Antonio Carrillo para pedir su colaboración en la articulación de un nuevo marco de relaciones con la Santa Sede y sobre todo en la fijación de una política de defensa de los derechos humanos como eje principal de la política exterior de España". En coherencia con este principio firmo el 28 de septiembre de 1976 la adhesión de España a los Pactos de Naciones Unidas sobre los derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

La firma y ratificación de estos Pactos fue, como manifestó el profesor Carrillo en su conferencia pronunciado en el Colegio de Francia el 23 de Noviembre de 1993, un paso de extraordinaria importancia política para España ya que marcaba el signo de la orientación del nuevo Go-

bierno. En efecto, al poco tiempo se publicaban en el Boletín Oficial del Estado, los instrumentos de ratificación del Convenio nº 98 de la OIT, relativos a la aplicación del principio de sindicación y de negociación colectiva, y el Convenio nº 87 de la OIT.

En 1977, y a partir de la celebración de las elecciones de 15 de Junio, con la colaboración constante de Juan Antonio, comenzamos a dar los pasos necesarios para la adhesión al Consejo de Europa, que finalmente se produjo el 24 de Noviembre. España procedía así a insertarse en un modelo de sociedad que encuentra su apoyo en la defensa y la afirmación de los derechos humanos, cuyo respeto es condición necesaria para el desarrollo adecuado de las relaciones internacionales.

La firma del Convenio de adhesión al Consejo de Europa, que fue posible gracias a la declaración solemne que los líderes políticos de los diversos grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados hicieron ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo, fue un momento muy significativo y coherente con lo que había sido la declaración programativa del Gobierno Suárez y yo tuve especial interés en que asistiera a aquel acto el profesor Carrillo, a quien pedí además que aquella relación que habíamos mantenido desde mi entrada en el Gobierno, se formalizase con una participación más asidua en un equipo de trabajo en el Ministerio, en el que él se responsabilizaba de la política de derechos humanos, pero cuya colaboración se extendía a prácticamente todas las grandes decisiones que se adoptaron aquellos años en materia de política exterior, en particular las relativas a temas de Naciones Unidas, cuestiones relacionadas con la descolonización, concretamente la cuestión del Sahara, y por supuesto Gibraltar, y le pedí que interviniera en la preparación de discursos, comunicados de prensa y que participara en diversos viajes al extranjero. Recuerdo especialmente el viaje a Roma para la firma con el Cardenal Secretario de Estado, de los Acuerdos con la Santa Sede, que sustituyeron al Concordato de 1953.

En Diciembre de 1979 el Profesor Carrillo fue elegido miembro de la Comisión Europea de Derechos Humanos, por lo que hubo de renunciar a su trabajo en el Ministerio en razón de su deber de independencia, que mantuvo siempre de la forma más escrupulosa. Tengo la satisfacción de recoger aquí una afirmación que le he escuchado muchas veces, que en ningún momento ni los gobiernos de UCD ni luego los gobiernos socialistas interfirieron en sus funciones judiciales, primero como miembro de la Comisión hasta 1985 y luego como Juez en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hasta 1990.

En estas dos funciones Juan Antonio Carrillo fue siempre una autoridad muy respetada y querida no sólo por sus colegas sino también por los

administradores del Consejo, y el secretariado y el personal subalterno y en el Palacio de Europa todavía se le recuerda por sus dictámenes y sentencias como una de las personalidades que más influyeron en el desarrollo de la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos.

A propósito de su experiencia y su visión prospectiva en la aplicación del Convenio de Derechos Humanos quiero recordar aquí que cuando catorce gobiernos del Consejo de la Unión Europea nos encargaron a Matti Ahtisaari, antiguo Presidente de la República de Finlandia, al Profesor Frowein, Director del Instituto Max Plank y Vicepresidente de la Comisión de Derechos Humanos y a mí, como antiguo Secretario General del Consejo de Europa que redactásemos en Julio del año 2000 un informe sobre el compromiso del Gobierno austriaco con los valores comunes europeos yo me apoyé especialmente en sus dictámenes del Profesor Carrillo. Sobre la función del Estado en la realización efectiva de los valores europeos comunes, defendiendo la existencia de responsabilidades positivas de los Estados en materia de derechos humanos.

El Informe que finalmente redactamos y presentamos en al Presidente en ejercicio del Consejo europeo en París en septiembre de 200 y sirvió de referencia para las modificaciones del Tratado en lo relativo a la suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión en caso de riesgo claro de violación de los valores anunciados en el Tratado, dio acogida a esa noción de obligaciones positivas tomadas de la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en una interpretación finalista y dinámica del Convenio reitera que las obligaciones de los Estados no se reducen al deber de no injerirse en el goce de los derechos reconocidos sino que, por el contrario, implican también la obligación jurídica de actuar a fin de asegurar el goce de los derechos y libertades reconocidos.

Llego así, después este rápido recorrido sobre de la personalidad de Juan Antonio Carrillo, en el que tantas cosas han quedado sin mencionar al momento presente en el que, coincidiendo con su último año como catedrático en activo en la Universidad de Sevilla, está recibiendo el reconocimiento público de numerosas Universidades, Institutos, Academias y Centros Docentes. La realidad es que buena parte de su vida ha estado consagrado a la Universidad y su mayor timbre de gloria ha sido siempre su condición de Profesor. Sin pretender hacer aquí una enumeración completa de toda su actividad academia y de su participación en diversos foros universitarios, si debo mencionar el Curso General en la Academia de Derecho Internacional de La Haya en 1996, su condición de Profesor en el Instituto Internacional de Derechos Humanos en Estrasburgo, en el Colegio de Europa de Brujas, en la Universidad de París, en el Colegio de

Francia, en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de París y de Ginebra, en las Universidades de Coimbra y de Atenas, en el Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional, del Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo, del Tribunal Permanente de Arbitraje, de la Real Academia Sevillana de Jurisprudencia y legislación y ahora de esta Real Academia de la que ya era miembro correspondiente, sin olvidar que es miembro del Curatorium de la Academia de La Haya, Premio de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Junta de Andalucía, Premio de Derechos Humanos otorgado por el Consejo General de la Abogacía, Medalla de Andalucía 2000, Doctor Honoris Causa por las Universidades Carlos III de Madrid, y por las Universidades de Córdoba y Huelva a lo largo del presente año.

Sería imposible recoger aquí el conjunto de su producción académica repartida en libros, conferencias y artículos, misceláneas, homenajes a autores y profesores universitarios. Pero si quisiera resaltar algunas de estas obras, aunque no es fácil hacer una selección dada la calidad, el rigor, la visión de toda la obra del profesor Carrillo. Voy a atreverme sin embargo a poner de relieve en primer lugar, las dos obras que yo personalmente he consultado más y que tengo subrayadas y anotadas más intensamente: en primer lugar su "Soberanía del Estado y Derecho Internacional" publicada en su primera edición en 1976 y que constituye, como ha dicho con todo acierto el Catedrático de la Universidad de Córdoba Doctor Rafael Casado Rajón en la laudatio con ocasión de la concesión del Doctorado Honoris Causa en esa Universidad, "una de las mayores obras de la ciencia del Derecho Internacional en el siglo XX".

La otra obra que quiero destacar y que es el libro de referencia en muchas Universidades y Centros académicos, en especial los dedicados a temas de Derechos Humanos, es su monografía "Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo". A estos libros habría que añadir muchos otros pero mencionaré su "Curso de Derecho Internacional Público. Introducción a su estructura dinámica y funcional", excelente manual, si bien el Profesor Carrillo se ha presentado siempre como profesor "sin manual", aún reconociendo la necesidad de los manuales y la admiración por sus autores. Debo citar también su libro "Derecho Internacional privado. Introducción a sus problemas fundamentales", que a tantos estudiantes de Derecho ha formado, además de los dos Cursos en la Academia de La Haya, el "Curso General de Derecho Internacional y Soberanía de los Estados" que impartió en 1996 y otro en 1978 sobre "Particularismo en Derecho internacional Privado". A estos trabajos hay que añadir una larguísima lista de publicaciones y últimamente sus muy valiosas aportaciones en artículos de periódico y revistas de rela-

ciones internacionales, que constituyen contribuciones de indispensable lectura, para quienes quieran conocer la realidad del mundo en que vivimos.

Así sucede también con el magnífico discurso de recepción en esta Real Academia, en el que ha recogido de forma magistral la evolución y el desarrollo histórico del Derecho Internacional, mostrando lo que hay en él de permanencia y de cambio.

Al comienzo de su discurso el Profesor Carrillo después de declararse discípulo de Don Antonio Truyol, evoca el pensamiento de este insigne profesor, sobre el mérito histórico de los clásicos españoles del Derecho de gentes de enfrentarse con los problemas jurídicos y políticos de su tiempo —un tiempo de rápidos y profundos cambios como el nuestro— adaptando a las nuevas "demandas" de su entorno, el acervo ético y jurídico heredado del ius naturalismo estoico y cristiano, con espíritu abierto y creador.

Así ha sido también la labor del Profesor Carrillo y lo pone de relieve nuevamente en este discurso de ingreso.

En él nos muestra lo que pervive y lo que cambia en el Derecho Internacional en tres etapas históricas: entre el congreso de Viena de 1815 y las vísperas de la Primera Guerra Mundial; una segunda etapa dedicada a lo que supuso la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo, y una tercera con las innovaciones que la Carta de las Naciones Unidas introdujo en el orden internacional y los cambios experimentados en las relaciones internacionales entre la finalización de la Segunda Guerra Mundial y la actualidad, con una mención especial a la naturaleza y funciones del Derecho Internacional en el mundo contemporáneo.

No me siento capaz de resumir el texto escrito de este discurso ya que cada página del mismo contribuye a clarificar la realidad del mundo internacional en que vivimos y exige en consecuencia una lectura profunda y reposada del mismo y que además está redactado con la claridad y el método que el Profesor Carrillo ha sabido imprimir a todos sus escritos, desde sus primeros artículos y publicaciones de hace más de cuarenta años, hasta la actualidad.

Me atrevería sin embargo a espigar algunas ideas de este texto tan rico en ideas y sugerencias.

En primer lugar, el reconocimiento de la existencia de dos tipos de sociedad internacional que coexisten en interacción recíproca a partir de 1945: el tradicional, regulador de las relaciones de coexistencia y cooperación entre Estados soberanos y el que se expresa en la Carta de las Naciones Unidas más institucionalizado y comunitario. Pero lo que quiero destacar de la contribución de nuestro nuevo académico, es su insistencia en que estos dos modelos de orden internacional no son dos fases histó-

ricas sucesivas, ya que el modelo institucional y comunitario no ha desplazado al modelo relacional que parece irreductible y está como cautivo en una sociedad de iuxtaposición de Estados soberanos, que sin embargo trata de vertebrar.

De esta visión del orden internacional actual se desprende una segunda idea que ya estaba presente en su libro "Soberanía de los Estados y Derecho Internacional" de 1969, pero a la que vuelve ahora con la experiencia de varios decenios de estudio y reflexión: que 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 trata de regular jurídicamente, 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.

Una tercera idea que es también una constante de su pensamiento, es que después de insistir en las transformaciones experimentadas en el Derecho Internacional, reafirma con insistencia la función que corresponde a la soberanía de los Estados. Para él lo esencial estriba en recordar que la soberanía no puede limitarse a su aspecto negativo, es decir, al hecho de excluir las actividades de otros Estados, sino que implica igualmente deberes y obligaciones de los Estados soberanos que están en función del desarrollo del Derecho Internacional y de ahí que, lejos de ser un obstáculo para la existencia y desarrollo del Derecho Internacional, la soberanía constituya un instrumento para su realización. En consecuencia, frente a la tesis de la crisis del Estado exaltadora del mercado y reductora de la función del Estado, para el Profesor Carrillo la contradicción entre soberanía de los Estados y Derecho Internacional encuentra una síntesis superadora en la noción de la obligación positiva que el Derecho Internacional contemporáneo impone a los Estados, lo que hace necesario una relectura revalorizadora y funcional de la soberanía sobre la base de dos ideas civilizadoras: el interés público universal y la afirmación de la existencia de obligaciones positivas de los Estados respecto de la comunidad internacional en su conjunto.

La conclusión es que estamos pasando de una concepción del orden internacional basada en la pluralidad de Estados soberanos e independientes, a otra en la que el principio inspirador es el de la comunidad internacional, categoría jurídica en la que cobran todo su sentido nociones innovadoras como las de patrimonio común de la humanidad, obligaciones de los Estados respecto de la comunidad internacional en su con-

junto, crímenes internacionales, actos de terrorismo, todas ellas manifestaciones de los cambios y transformaciones del orden internacional.

Concluyo así esta visión panorámica sobre la vida y obra del Profesor Carrillo hasta el momento de su ingreso en esta Real Academia, en la que todos sus compañeros esperamos con alborozo su valiosa aportación a las cuestiones que en esta casa se estudian y debaten.

Les decía al principio que aquel joven universitario que conocí en la Academia de Derecho Internacional de La Haya en 1959 me impresionó desde el primer momento por su formación Jurídica, por su rigor, pero sobre todo por unas condiciones que reúne en el grado de excelencia y que ha conservado íntegras a lo largo de los años: su independencia de juicio, su resistencia al encasillamiento, su exquisita educación, su humildad, su discreción, su respeto a los demás, su claro sentido de la dignidad personal, propia y ajena, su espíritu de solidaridad, su constante compromiso con la justicia, su amable sentido del humor. Y por encima de todo, su forma de compartir el dolor de los otros a quienes acompaña física y espiritualmente, escucha a cuantos le necesitan y se esfuerza en comprender a todos, incluidos los que discrepan de sus ideas y de sus ideales.

Después de tantos éxitos académicos, tantos títulos brillantes, reconocimientos de instituciones y personas que hacen de él la personalidad más representativa del mundo académico en el ámbito del Derecho Internacional y de las Relaciones Internacionales, yo siempre reencuentro a aquel joven estudiante y estudioso que lleno de ilusión y de esperanza se paseaba por las orillas del Mar del Norte en la apacible playa de Scheveningen hace 45 años y soñaba que no se conseguiría la posible, si en el mundo no se recurría a lo imposible una y otra vez. Eso es lo que ha intentado él muchas veces y ha conseguido en no pocas ocasiones. Un hombre así, fiel y de fiar, fiel para con sus orígenes, su profesión, su patria y su Dios, no tiene precio. Haberle conocido es una gracia y poder honrarlo hoy es un privilegio.