

CAPÍTULO TERCERO EL ESTADO EN EL PLANO INTERNACIONAL

279. En sentido amplio, el plano <i>externo</i> no comprende únicamente las relaciones interestatales, sino las relaciones entre Estados y grupos privados internacionales	463
280. Notas sobre la particular posición de las iglesias	464
281. Limitación del presente estudio a las relaciones estrictamente interestatales	465

1. EL PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL ORDEN INTERNACIONAL PÚBLICO

282. Cómo se define el problema internacional	466
---	-----

I

283. Exposición de la tesis de la <i>soberanía absoluta</i> de los Estados, sólo restringida por la igual soberanía de los otros Estados y por la regla <i>Pacta sunt servanda</i>	468
284. Crítica de la tesis: a) Por razón de las dos limitaciones que la acompañan, es ilógica	470
Exclusión de estas limitaciones por algunos teóricos (Lasson, C. Schmitt)	471
285. b) La teoría clásica está contrariada por la práctica internacional, tal como se manifiesta en el sistema del derecho de gentes positivo	472
286. c) Es radicalmente falsa en su punto de partida individualista	474

II

287. Sobre todo en nuestros días, hay sitio para una <i>sociedad natural de Estados</i> , reclamada tanto por el interés de cada pueblo como por el de los Estados mismos	474
---	-----

288. Análisis de la noción de “bien público internacional”, fin de la sociedad de Estados	477
289. Sujetos de la sociedad internacional siguen siendo los Estados, no los individuos	478
290. Los elementos formales del bien público internacional	480

III

291. La existencia de un bien público internacional postula una <i>organización societaria</i> , que falta constituir	481
292. El régimen de gobierno de la sociedad de Estados parece que debe ser la <i>democracia directa</i> , lo cual, por otra parte, no exige un régimen de <i>igualdad absoluta</i>	482
293. Ojeada sobre la <i>realización</i> actual de la idea de sociedad de los Estados: la Sociedad de las Naciones y las instituciones que de ella dependen	484

CAPÍTULO TERCERO

EL ESTADO EN EL PLANO INTERNACIONAL

279. El Estado, tal como se ha definido (sociedad con base territorial que tiene por fin el bien público temporal y marcado con los tres caracteres de la personalidad, la soberanía y la sumisión al derecho), no sólo se afirma respecto de los individuos, sus miembros, así como de los grupos, privados o públicos, que viven en su seno. Se afirma también *desde el punto de vista externo*, en el que tiene como órgano representativo a la autoridad habilitada para ese efecto por la Constitución, de ordinario y en primera línea los titulares de la función gubernativa (*sensu stricto*).¹

En el más amplio sentido, el plano externo abarca todos los órdenes de relaciones, públicas o privadas, que se mueven fuera de la esfera estrictamente interna: en primer lugar, las relaciones de cada Estado *con los otros Estados* tomados *ut singuli* o también (la cuestión es discutible) en cuanto forman parte todos de una comunidad más vasta, internacional o mejor interestatal. Y como hay sociedades menos evolucionadas que no han llegado a la fase del Estado, cuya organización política es tan rudimentaria como su civilización, surge el problema de las relaciones de estos grupos con los Estados propiamente dichos, lo cual evoca en especial la cuestión del protectorado y la *colonización*. Aparte, es preciso incluir en el plano externo, desde el punto de vista en que por ahora nos situamos, las relaciones entre un Estado y *los individuos o grupos extranjeros*, residentes o no, miembros de otros Estados,² y hasta las *relaciones privadas internacionales*, en que intervienen elementos —personas, cosas, lugares...— pertenecientes a Estados diversos.³ En efecto, estas últimas rela-

1 Véase *supra*, 38 y, en cuanto a la función gubernativa, 155.

2 Se trata aquí del problema de la *condición de los extranjeros* en materia civil, penal, administrativa, fiscal. Aunque en el estado actual del derecho positivo, la condición de los extranjeros sea, en principio, regulada soberanamente por cada Estado, racional y políticamente el problema atañe al derecho de gentes.

3 Es el problema de los *conflictos de leyes* de derecho privado.

ciones, aunque privadas, no dejan de afectar de modo más o menos directo a los Estados mismos y sus recíprocas relaciones.⁴

Parejamente se comprenderán en el orden externo, entendido de modo amplio, las relaciones de los Estados y sus miembros con las *agrupaciones internacionales*, o más bien *transnacionales*,⁵ de naturaleza privada, no política, con fin lucrativo o no: económico, profesional, científico, benéfico, cultural... (trust, “cartels”, sindicatos, asociaciones, partidos políticos...), en suma, las diversas “internacionales”. Grupos transnacionales en el sentido de que sus miembros se recluten, sus bienes estén situados y se ejerza su autoridad en el mundo entero, en una de las partes del mundo o en varios países. Pues es imposible, sin mutilar la realidad, pretender absorber nacionalmente a semejantes grupos, considerándolos únicamente como la suma de sendas agrupaciones nacionales, cada una de ellas sometida a la soberanía de su Estado. Cuando mucho podría hablarse, según el caso, de “secciones” nacionales de un grupo transnacional, lo que deja intacto el carácter transnacional de esas formaciones.⁶

280. Finalmente, a *título analógico*, con una analogía por lo demás negativa del todo, no es ilícito contar dentro del orden externo, en el sentido de ajeno al orden interno, las relaciones entre el Estado, grupo temporal, y las diversas sociedades espirituales, las *iglesias*, al menos en cuanto éstas representen de veras lo espiritual distinto de lo temporal, no el tipo de la Iglesia de Estado, menos aún el Estado-Iglesia, como en la Antigüedad o en ciertas iglesias protestantes u “ortodoxas”. En este último caso, estando confundidos el Estado y la Iglesia, seguimos en el plano *interno*, ya del Estado, ya de la Iglesia, según que la absorción se de en provecho de lo temporal o de lo espiritual.⁷ Otra cosa ocurre en la hipótesis de una Iglesia independiente del Estado y de los Estados, dedicada únicamente a lo espiritual y, como consecuencia, transnacional, como la

4 Sábese que, según Pillet, la materia del derecho internacional privado se reduce a una cuestión de conflicto de soberanías. Sin llegar a tanto, no puede negarse que el problema de los conflictos de leyes depende en alguna medida del derecho de gentes. Comp. G. Scelle, *Précis de droit des gens*, primera parte, pp. 45-49. Sobre el problema general, J. Maury, “Règles générales des conflits de lois”, *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, París, 1937.

5 En tanto que lo “internacional” supone lo “nacional”, lo “transnacional” pasa por sobre lo nacional y prescinde de él en cierta manera.

6 Naturalmente suponiendo que el carácter internacional de estas agrupaciones no sea sólo “de fachada”, y que las pretendidas “secciones” no sean independientes de hecho.

7 Cuando la función del Estado —es decir el cuidado del bien público temporal— la desempeña la Iglesia, no ocasionalmente por carencia de Estado, sino en nombre de un principio formal de competencia, se trata de *teocracia*.

Iglesia católica que, en virtud de su constitución jerárquica, está representada por la Santa Sede. Entonces nos hallamos claramente en presencia de un orden *exterior al Estado*: el orden *espiritual y religioso* frente al orden *temporal y político*, órdenes que deben sin duda colaborar para el mayor bien de la humanidad a la cual están ambos subordinados, pero que son formalmente distintos, no obstante las cuestiones “mixtas” y el “poder indirecto” de lo espiritual.⁸

Erróneamente se pretendería incluir a las iglesias independientes en el marco *interno* por el argumento de la neutralidad del Estado, que debiera ignorar a las confesiones religiosas, a reserva de otorgarles el beneficio del derecho común: libertad de opiniones y cultos y de asociaciones privadas. Esta posición no es científica porque no es realista. Por una parte, el Estado no tiene derecho a negar la realidad *transnacional* de la Iglesia. La Iglesia es lo que es: transnacional, de derecho y de hecho. Desde este solo punto de vista, merece el mismo trato que todas las “internacionales”, sin distinción de fines. Tratar nacionalmente, es decir, sin consideración a su carácter inter o transnacional, a las realidades internacionales, no es un método adecuado. Por otra parte, no le corresponde al Estado, destinado a lo temporal, regir de ningún modo las actividades propiamente espirituales, trátase de las actividades de los fieles como particulares o de las actividades de las iglesias en cuanto grupos oficiales. Lo espiritual es lo espiritual, y el Estado no puede ni ignorarlo ni desconocerlo, reputándolo como cosa temporal que constituye meramente materia de “opinión”. Opinión y hasta opinión falsa para unos, lo espiritual es, para otros, negocio de verdad y de conciencia. El papel del Estado no consiste, frente a esta contradicción, en decidirse en pro de la “opinión”, es decir, contra la realidad de lo espiritual, sino en dar satisfacción a todos y, por ende, a aquellos que reclaman para lo espiritual un estatuto apropiado, conforme a las exigencias de éste.

281. Aun así, como ambos órdenes, espiritual y temporal, a diferencia del orden interno y el internacional, no son de la misma especie, no se sitúan en el mismo plano político, quedará excluido de este estudio, dedicado al orden específicamente internacional, el problema de las relacio-

8 Véase antes, 34. Las *cuestiones mixtas* son las que, de por sí, por su propia materia, interesan a la vez al Estado y a la Iglesia; el *poder indirecto* se refiere a la competencia de lo espiritual en cuanto a la apreciación de la moralidad de los actos realizados por el Estado en su esfera propia: la moralidad, de suyo, cae dentro del orden espiritual (cuando menos dentro de la tesis de los partidarios de la moral religiosa).

nes entre la Iglesia y el Estado. Claro está que la Santa Sede se comprende entre las personas del derecho de gentes.⁹ Pero no hay que dejarse llevar por las apariencias. La Santa Sede, dotada o no de territorio, es muy otra cosa que una persona del derecho de gentes (aun *sui generis*) entre las demás personas del derecho de gentes. Tomando en cuenta el carácter transnacional de la Iglesia católica, se ha asimilado la Sede Apostólica a una personalidad del derecho de gentes, lo cual le procuraba cierto número de garantías positivas, de orden temporal, para el cumplimiento de su misión en el mundo. Pero, en realidad, la Santa Sede, representante de la Iglesia católica, está *encima* del derecho de gentes: en virtud de su misión espiritual, la Santa Sede (como por otra parte toda Iglesia no entregada al Estado) pertenece a un orden que sobrepuja a este orden temporal, específicamente político, que es el orden internacional: a saber, el orden religioso y eclesiástico.

Para quedar dentro del marco propiamente político, nos limitaremos, pues, al problema, ya suficientemente embrollado, de las relaciones internacionales, más precisamente, de las *relaciones públicas de los Estados entre sí*, con exclusión del problema de las relaciones entre el Estado y las personas físicas y morales extranjeras y del problema de las relaciones entre el Estado y los grupos transnacionales.

1. *El principio fundamental del orden internacional público*

282. ¿Será necesario demostrar previamente que existen y deben existir relaciones entre los Estados? Los Estados que se reparten el mundo (cada uno de los cuales envuelve a una comunidad de hombres cuyo bien público ha de procurar y cuyos intereses debe proteger), no pueden vivir sin contactos de unos con otros. Por un lado, se encuentran y amenazan chocar en las fronteras de sus respectivas soberanías sobre sus territorios y sobre sus súbditos; por otro, el bien público no es una noción para uso exclusivamente interno: queda comprometido, y los Estados en pos de él, en los debates que suscita la concurrencia entre los pueblos para la repartición de los mercados (acceso a las materias primas, venta de los productos, migraciones de la mano de obra...) y la repercusión de las influencias espirituales y económicas. Y estas relaciones entre pueblos, en-

⁹ Sobre la situación de la Santa Sede véase Le Fur, *Précis de droit international public*, 2a. ed., núms. 269 y ss., pp. 121 y ss.

tre Estados, se han vuelto más y más estrechas y frecuentes en razón de lo que puede llamarse la internacionalización de la vida, efecto del acortamiento de las distancias por los modernos medios de comunicación. Pero, a la vez que las relaciones se intensifican, hallan ocasión de agriarse y desmejorarse a causa de la creciente materialización de la civilización, que torna más ásperas, más impacientes, más intratables las competencias y, por lo tanto, las luchas de los Estados para la satisfacción de las necesidades, verdaderas o supuestas, de sus pueblos. ¿Será preciso agregar que las *Weltanschauungen* con base intolerante —de clase, de nación o de raza— de las que hoy a menudo se han hecho servidores y apóstoles los Estados, dan nacimiento a nuevas especies de contactos, los contactos “ideológicos”, que no son generadores precisamente de entendimiento?

Pero el problema es saber si las relaciones ineluctables entre Estados serán regidas por la ley del capricho, del interés o de la fuerza, verdadera “ley de la jungla”, que vendría a atemperar (o traducir) un principio de equilibrio estrictamente mecánico, o bien si acatarán alguna norma racional sacada de una consideración objetiva de los fines y funciones del Estado y que brinde el criterio de sus relaciones recíprocas y de sus políticas extranjeras. Y si, como debe ser —pues los Estados son colectividades de hombres y, con el mismo título que los propios individuos, están sometidas al imperio de la razón—,¹⁰ la ley de estas relaciones es de veras una norma *racional*, ¿conforme a qué idea se concebiría tal norma? ¿Una idea *individualista*, al ver en los Estados particulares sólo una serie de colectividades yuxtapuestas, o una idea *solidarista* (o mejor *social*), considerando a los Estados como miembros de un verdadero cuerpo: la sociedad internacional? Con efecto, es claro que, según la perspectiva que se adopte, tomará su orientación y figura el sistema general de las relaciones internacionales.

Recordemos que, de acuerdo con nuestro programa inicial,¹¹ más que en el punto de vista del derecho internacional positivo, que es harto imperfecto en el fondo y en la forma, y aun que en el de las realidades positivas internacionales, cada vez más engañosas, habremos de situarnos en el punto de vista moral y filosófico, indagando qué harían los hombres si fueran razonables, y no lo que hacen o dejan de hacer porque son juguetes

10 Ciertamente que esta premisa podría discutirse dentro de teorías extremas como el nacional-socialismo, enteramente dominadas por una filosofía del instinto vital. Véase Mankiewicz, *Le national-socialisme allemand*, t. I, núms. 6 y ss., pp. 11 y ss. *passim*.

11 Véase más arriba, 2.

de sus errores y pasiones. De todas maneras, los hombres razonables, cuanto más si son prácticos, tienen la obligación de aceptar como un hecho y, por ende, como un dato para su propia conducta, la sinrazón de los otros que sean sus copartícipes. En esto consiste el realismo: ver los hechos tal como son, hasta cuando se trata de hechos de sinrazón. Pero no es realismo ponernos nosotros mismos al nivel de los hombres irrazonables, renegando a nuestra vez de la razón. No obstante el desprecio a la indiferencia, la verdad conserva sus derechos a la adhesión de las inteligencias y los corazones. Un sano realismo no podrá ni contrariar ni deslustrar el ideal, como, en inverso sentido, no cabe que el culto del ideal excluya una apreciación objetiva de las realidades.

I

283. Hay una primera concepción de las relaciones internacionales que debe desecharse de plano, porque, si la interpretamos lógicamente, es la negación *a priori* de todo orden internacional: la que funda las relaciones internacionales en la idea de la *soberanía de los Estados*, al menos entendida de cierta manera.

Sabemos que, conforme a la doctrina clásica, la soberanía tendría dos facetas: una *interna*, respecto de los súbditos miembros del Estado; la otra, *externa*, frente al extranjero. Y los dos aspectos serían inseparables, en el sentido de que el Estado no podrá ser soberano dentro de sus fronteras si al propio tiempo no lo es en el exterior, y recíprocamente. Ya se ha advertido¹² que, además de cierta ambigüedad, esta opinión encierra una confusión. En realidad, no puede hablarse de soberanía sino respecto de los súbditos del Estado: éste no es soberano, investido de la suprema autoridad en su orden, más que relativamente a las personas que forman parte del Estado. Frente al extranjero y especialmente los Estados extranjeros, ya sólo se trata de independencia, de autonomía del poder, perteneciente a cada Estado, de determinarse libremente en el ejercicio de su soberanía interna como en la conducción de su política exterior. Así, la noción de soberanía externa es contradictoria. No hay ninguna posible soberanía de un Estado en relación con otro, salvo si por soberanía se entiende el derecho de independencia de los Estados. Por otra parte, esta es justamente la idea que se quiere expresar: con el nombre de soberanía ex-

12 Véase antes, 74.

terna se alude a la independencia de cada Estado en relación con los demás Estados. Sólo que (y aquí es donde la disputa terminológica se cambia en un problema de fondo) el empleo de la palabra *soberanía* tiende a señalar la idea de una independencia originaria *ilimitada* en el orden internacional como en el interno, de una autonomía sustraída a toda especie de norma que no sea la voluntad, la benevolencia (idea de *comity*) o el interés discrecionalmente apreciado de cada Estado.

Con todo, hay un límite sobre el cual casi no se insiste, sin duda porque “es excusado”; el que resulta de la independencia y de la autonomía *iguales* de los demás Estados. Pues se admite que las respectivas autonomías se limitan *recíprocamente* y, así, que la independencia absoluta de cada uno no puede entrañar ningún derecho de lesionar la independencia de otro.¹³ Pero, salvo este límite, negativo del todo, del respeto a las autonomías recíprocas, la independencia de cada Estado en el orden internacional, en su conducta ante Estados extranjeros y sus súbditos, comprendiendo hasta el ejercicio del derecho de guerra, sería originariamente completa, absoluta, en el plano moral y político y en el plano del derecho positivo. Sólo quedaría restringida por vía de *autolimitación*, en tanto que, por un acto formal o implícito de su voluntad (contrato, *vereinbarung*, adhesión, compromiso unilateral...), determinado Estado hubiera consentido —o se estimara que había consentido— en disminuir su libertad original y ligarse internacionalmente. Sin duda, los Estados tendrán a menudo interés en aceptar tales limitaciones, aunque sea para disfrutar de una compensación y obtener de los otros Estados concesiones equivalentes. Pero, por una parte, el interés sigue siendo condición y medida de la obligación suscrita; por otra, cada Estado conserva el derecho de no aceptar ninguna limitación o de aceptar nada más las que le agraden. Es verdad que, una vez dado el consentimiento, expreso o tácito, el Estado quedará ligado, pues la fidelidad a las promesas se impone a los Estados como a los particulares: *pacta sunt servanda*. Pero, de todas suertes, en materia internacional, el Estado jamás estaría ligado sino por su propia voluntad, fuera de esta voluntad no quedaría gravado con ninguna obligación.

Tal es la tesis, radicalmente individualista y voluntarista, cuyo nacimiento —o renacimiento— data de la era de los legistas y de los monarcas absolutos, y que ha perseverado en doctrina hasta estos últimos años.

13 Véase Le Fur, *Précis*, 2a. ed., núms. 649 y 650, *in fine*, p. 343; Scelle, *Précis de droit des gens*, primera parte, pp. 34 y 35.

Conviene agregar que, así en derecho internacional como en el interno, el procedimiento de las voluntades tácitas, presuntas o simuladas, ha permitido satisfacer buen número de exigencias objetivas de la vida, sin dejar de mantener y confirmar teóricamente el principio.¹⁴

284. Mas el principio es inadmisibles por varios motivos.

Desde luego, la construcción carece de lógica. Si la autonomía de cada Estado está acotada por los dos límites del derecho de los demás Estados y de la regla *pacta sunt servanda*, no es exacto ya atribuirle valor absoluto, ni aun en principio. La pretendida soberanía ilimitada es, por el contrario, limitada desde el comienzo, de manera insuficiente sin duda, pero, aun así, considerable. En cuanto al *respeto al derecho de los otros Estados*, bien podrá invocarse la razón muy natural de que la autonomía valedera para uno debe parejamente valer para el otro: esto es plantear una *regla de igualdad* que, lejos de encontrar su fuente en la idea de autonomía, la domina, pues la autonomía, de suyo, no conoce nada sino su propio principio. Pero he aquí que el sujeto dizque autónomo está, cuando menos, obligado a reconocer la existencia de otro sujeto que, a sus ojos, tiene derechos iguales a los suyos. La supuesta *autonomía* queda así reemplazada por una *heteronomía* que consiste en el doble principio de alteridad y de igualdad, principio que, por su lado, exige ciertamente una justificación racional, pero que rompe con la idea inicial: ya no es la sola voluntad quien crea la obligación internacional; ésta se deriva además de los “derechos fundamentales de los Estados”, que son anteriores y superiores a la voluntad de cada uno.¹⁵

Las mismas observaciones, en lo que concierne al *respeto de las promesas*: si el Estado no está jamás ligado sino por su sola voluntad, no se ve por qué la misma voluntad con que se ha ligado un día no habría de desligarlo otro día ¿Se dirá que la voluntad tiene el poder de encadenarse a sí misma y vedarse todo ulterior viraje, y también que de nada servirían las promesas si no tuvieran que ligar? Respuesta exactísima, pero esto es admitir que la voluntad no es la razón suficiente del principio del respeto a las promesas, y que este principio constituye una norma objetiva anterior y superior a la voluntad, que liga a ésta de modo absoluto, hasta

14 Sobre el papel —útil— de las ficciones en el progreso del derecho, J. Dabin, *La technique de l'élaboration du droit*, pp. 321 y ss., *passim*.

15 Comp. Scelle, *Précis*, primera parte, p. 77.

cuando haya dejado de querer lo que antes quería, o pretenda evadirse del lazo anteriormente aceptado.¹⁶

Así, no hay que extrañarse que otros, más lógicos, hayan llegado a negar cualquiera limitación a la soberanía.

De esta suerte, para los tratados, en 1871, el jurista-filósofo Lasson: “Un tratado sólo es válido por el tiempo en que no contradice ningún interés de ninguno de los Estados contratantes, y puesto que eso no puede jamás acontecer en un tratado que impone cargas a un Estado, tal tratado es válido solamente en cuanto existe una fuerza suficiente para estrechar a ese Estado a que lo observe, llegado el caso”.¹⁷ En definitiva, los tratados entre los Estados son razonables “en cuanto expresan correctamente la recíproca relación de fuerzas entre los contratantes”.¹⁸ Es el retorno a la plenitud de la autonomía: la voluntad no está siquiera ligada por los tratados que libremente ha celebrado; los tratados decaen o duran según lo pida el interés.

Así también, en 1927, C. Schmitt, cuya concepción de lo político se reduce toda a la tesis del derecho soberano, ilimitado e incondicional de cada Estado para determinar al *enemigo público*, aquel con quien pueden surgir conflictos en que está amenazada la existencia del pueblo, y destruirlo por la guerra.¹⁹ Lo que domina, en consecuencia, lo único que cuenta, es la existencia del pueblo (en el sentido racista) y la necesidad de protegerlo contra sus posibles enemigos: todo se sacrifica a esta consideración que señala el fin y función de lo “político”, que justifica la guerra, si no como meta o contenido de la política, al menos como su condición necesaria, de tal suerte que, según C. Schmitt, no habrá política cuando no exista ya la posibilidad real de una guerra. Por otro lado, arrebatarse al Estado, que es el instrumento de la política, el protector del pueblo, la facultad de decidir él mismo con toda libertad, a su cuenta y riesgo, quién es el posible enemigo, en qué y por qué es enemigo y cuáles medios de-

16 En el mismo sentido, véase Le Fur, *op. cit.*, pp. 171 y 172; Scelle, *Précis*, primera parte, pp. 35-40; Del Vecchio, *Justice, Droit, État*, pp. 356, 376-378; Politis, *Les nouvelles tendances du droit international*, París, 1927, pp. 20-22.

17 Lasson, *Prinzip und Zukunft des Völkerrechts*, Berlín, p. 61, citado por Del Vecchio, “État et société des États”, *Justice, Droit, État*, p. 371.

18 *Ibidem*, pp. 61 y 62, citado por Del Vecchio.

19 Se encontrará un resumen de las ideas de C. Schmitt sobre el “concepto de lo político” (*Der Begriff des Politischen*, 3a. ed., 1933) en Mankiewicz, *Le national-socialisme allemand*, t. I, anexo II, pp. 220-234, especialmente 227-229. Adde: K. Wilk, “La doctrine politique du national-socialisme, Carl Schmitt, Exposé et critique de ses idées”, *Archives de philosophie du droit*, 1934, cuadernos 3-4, pp. 169-196.

ben ponerse por obra para impedirle que dañe, según Schmitt sería negar la existencia política del pueblo, negar al Estado y lo “político”, cuyo atributo esencial es el *ius belli*.²⁰

Pero la teoría clásica de la soberanía del Estado en materia exterior no llega hasta estas consecuencias extremas: sólo afirma la soberanía con reserva de los derechos fundamentales de los otros Estados y del principio *pacta sunt servanda*. Aun atemperada así, la tesis se enfrenta a dos objeciones: está contrariada por la práctica internacional, por el sistema de reglas del derecho internacional positivo, y contradice las exigencias de la naturaleza, tales como las revela un análisis científico y filosófico del hecho social internacional.

285. Siempre se ha aceptado, en derecho internacional positivo, que los Estados no están ligados únicamente por los compromisos particulares que puedan contraer, sino por la costumbre internacional, es decir, según la concepción habitual de la costumbre, por los usos o modos de conducirse a los que reconoce fuerza obligatoria la generalidad de los Estados. Ahora bien, aunque se haya pretendido otra cosa con una indebida extensión de la idea del contrato y de la voluntad tácitos, la costumbre no puede traducir un consentimiento universal tácito, porque, de una parte, rige hasta a los Estados nacidos después de su establecimiento; de otra, se aplicará aun a los Estados que protesten contra ella y que nunca hayan querido aceptarla.²¹ Los Estados no se hallan, pues, ligados por su voluntad individual, por una adhesión personal a la costumbre, sino en virtud de la propia costumbre, distinta de las voluntades individuales y superior a ellas. Advirtamos, además, que la costumbre no consiste en un mero fenómeno de voluntad colectiva: la costumbre no es sólo aquello que es querido y practicado por la generalidad; o mejor, la fuerza obligatoria de la costumbre, en el espíritu mismo del pueblo —individuos o Estados— no proviene de la voluntad arbitraria de los interesados, sino de la conformidad de su contenido con cierto ideal de verdad o de justicia más o menos bien comprendidas; prueba de ello es que si tal ideal llega a cambiar, la costumbre acabará tarde o temprano por evolucionar en el mismo sentido. Añadamos que los *principios generales del derecho*, aun antes de ser adoptados oficialmente como fuente del derecho

20 Sobre las críticas a que han dado lugar, en la misma Alemania, las ideas de Schmitt, véase Mankiewicz, *op. cit.*, t. I, anexo II, pp. 234-238.

21 Le Fur, *Précis*, núm. 366, p. 172; Scelle, *Précis*, primera parte, pp. 51 y 52. Comp. Politis, *op. cit.*, pp. 46-51.

de gentes,²² no han cesado de inspirar más o menos el sistema de relaciones entre los pueblos, ya que plantear la existencia de una regla cualquiera de las relaciones entre los hombres lleva anejo el reconocimiento del primado del derecho objetivo frente a la voluntad arbitraria de los sujetos.

Precisamente, si la práctica condena la tesis de la soberanía, aun limitada por la fidelidad a los compromisos, de una parte; de otra, por el respeto a la soberanía equivalente de los demás Estados, es porque, en la realidad, esta tesis no ofrece a las relaciones internacionales ni base suficiente ni garantía de seguridad.

Por ejemplo, si el derecho de hacer la guerra, considerado como uno de los atributos esenciales de la soberanía externa, no está sometido a otra regla que la voluntad de los Estados, ¿cómo podrá reinar la tranquilidad a través del mundo? En tal caso, hasta el valladar del *derecho igual de los Estados* amenazará ceder, cada vez que el interés nacional encuentre provecho en ello y que lo permita el estado de las fuerzas. Ciertamente, la guerra sólo es legítima en cuanto no se ponga al servicio de una política tendiente a violar el derecho ajeno. Pero si, en el ejercicio de esta facultad de construcción, cada Estado elude toda norma y todo juez, bajo los más fútiles pretextos de legítima defensa, de derecho a la existencia y a la expansión, queda abierta la vía a la guerra de conquista. Entre los Estados, como entre los individuos, la proclamación del derecho individual de los demás seguirá siendo platónica en tanto que cada quien conserve el derecho de apreciar soberanamente su derecho propio. El derecho de unos y otros no puede hallar eficaz sostén sino dentro de un *orden común* que marque los linderos, prevenga y sancione las intromisiones.²³ Orden difícil de realizar, más difícil entre los Estados que entre los particulares, pero indispensable, en teoría y en la práctica, para fundar verdaderamente el derecho internacional.

Lo que acabamos de decir relativo a la guerra, hay que repetirlo a propósito de toda iniciativa, actividad o providencia cualquiera tocante de lejos o de cerca al dominio de la política extranjera: ¿cómo admitir, por ejemplo, que el Estado puede hacer valer un derecho de soberanía arbitraria con el fin de prohibir todo comercio, económico o intelectual, entre

22 Se alude aquí al artículo 38 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, que incluye entre las fuentes de derecho aplicables por la Corte “los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas”.

23 Comp., en el mismo sentido, Scelle, *Précis*, primera parte, pp. 59-69; S. Trentin, *La crise du droit et de l'État*, pp. 179 y 180.

sus nacionales y los extranjeros, rehusar a éstos todo derecho de acceso y establecimiento en su territorio, oponerse a la extradición de los malhechores, y hasta perseguir por todos los medios la extensión de sus zonas de influencia en el orden de los intereses o de la cultura? Las necesidades ineluctables de la vida internacional acabarán por arruinar, de manera pacífica o no, pretensiones tan contrarias a la naturaleza de las cosas. A falta del derecho desconocido, los hechos se encargarán bien de demostrar uno u otro día que el Estado no es efectivamente dueño de decidir de acuerdo con su sola voluntad en el orden internacional.²⁴

286. Asimismo, la tesis de la soberanía, ilimitada o no, es insostenible y desastrosa, no sólo en sus consecuencias, sino que es falsa *en su principio*. En efecto, parte de la idea de que los Estados, como los individuos antes del “contrato social”, están simplemente colocados lado a lado en un plano de igualdad cuando menos teórica, al paso que, en la realidad, *volens nolens*, están presos en los lazos de una verdadera asociación que, por su misma función, no podrán esquivar. Al principio del aislamiento original de soberanías iguales, conviene oponer el principio de una *sociedad natural orgánica de los Estados*, en cuyo seno están llamados a trabajar y cooperar los Estados particulares, y que, sin quitarles su independencia en las cosas de orden interno propias de ellos, les impone, en las relaciones internacionales, su ley específicamente social, fundamento y garantía de los derechos y deberes respectivos de los Estados entre sí y ante la sociedad internacional. Esta es la tesis que desearía explicar brevemente e intentar demostrar.

II

287. Decimos, pues, que, hablando racionalmente, para quien, a la luz de la experiencia, quiere reflexionar sobre los hombres y sobre el papel de las sociedades políticas, dentro de la multitud de grupos humanos hay sitio para una verdadera sociedad de Estados.²⁵ No que tal sociedad haya jamás existido de hecho ni que alguna vez será realizada completamente.

24 Para la crítica de la tesis de la soberanía, comp. Le Fur, Précis, núms. 348 y ss., 364-366, 651.

25 Naturalmente, si se reduce, con Schmitt, todo el concepto de lo político, cuyo agente es el Estado, a la distinción entre el *amigo* y el *enemigo* del pueblo, el concepto de una sociedad de Estados queda descartado de antemano como lógicamente inconciliable con el concepto de lo político. Comp., sobre la impotencia de las concepciones totalitarias (con base en particularidades étnicas, raciales o de clase), para fundar el derecho internacional, J. Delos, “Les causes politiques du désordre international”, *La vie intellectuelle*, t. 59, núm. 1, 1938, pp. 109-111.

Pues la institución de Ginebra no ofrece de la verdadera sociedad de los Estados, de la idea justa de la sociedad de Estados, sino una imagen muy insuficiente, no sólo en su organización, sino hasta en su concepto básico. Por una parte, hubo que tener en cuenta los prejuicios, intereses y preocupaciones de los Estados-miembros; por otra, la “Sociedad de las Naciones” refleja las opiniones doctrinarias de los que fueron sus fundadores.²⁶ Pero de que la Sociedad de Estados no se haya realizado, erróneamente se concluiría que no existe para ella ningún lugar en el mundo real, ya que, a decir verdad, consultando las exigencias del mundo real somos llevados a deducir la necesidad de una sociedad entre los Estados.²⁷ No sólo se impone la idea, sino también la realización de semejante sociedad, pues está exigida por el interés de todos, de la humanidad en general, de cada pueblo y de cada individuo en particular.

Con efecto, en nuestros días y cada vez más, el marco nacional interno se ha vuelto insuficiente del todo, tanto para los individuos y pueblos como para los propios Estados en cuanto organismos políticos destinados al fin del bien temporal de sus miembros. Hoy está caduca o, si se quiere, superada la doctrina del Estado nacional que traduce el concepto de “sociedad perfecta”, capaz de bastar a sus miembros al procurarles el bien completo de la vida humana, capaz de bastarse a sí misma en la tarea de realizar este bien completo. En otro tiempo fue suficiente la ciudad; cuando dejó de bastar, nació el Estado. Pero he aquí que hoy el Estado mismo no basta, al menos si ha de quedar solo, confinado en sus fronteras, reducido a sus propios medios.²⁸

En vano se objetará el fenómeno del repliegue sobre sí, la política de “autarquía” que, en el tiempo actual, se manifiesta en ciertos países. Con razón o sin ella, esos países se creen amenazados en su existencia o posibilidades de vida, y hasta se declaran insatisfechos, creyendo realizar lo que ellos llaman su “destino” nacional o imperial. Entonces toman las medidas que estiman aptas para hacerse, en cuanto es posible, independientes del extranjero, económica, financiera, espiritualmente. La autarquía no tiene otro sentido: corresponde a un momento de tensión aguda en las relaciones entre los pueblos. Pero la guerra no es, no puede ser, el estado habitual de la humanidad. En todo caso, la autarquía va contra la

26 Se insistirá en este punto, véase 293.

27 Comp. Del Vecchio, “État et société des États”, *Justice, Droit, État*, pp. 373-381.

28 Es lo que Vitoria y Suárez, desde el siglo XVI, habían ya advertido con el nombre de “socialidad natural de los Estados”.

ley normal de los cambios y comunicaciones entre los hombres. So pena de un retroceso en la civilización, que sería justamente la consecuencia de una autarquía erigida en principio, los Estados particulares deben, pues, completarse, coronarse, si no con un superestado que absorbiera su personalidad, sí al menos con una colaboración orgánica, tan necesaria a ellos mismos como a sus respectivos pueblos.

A sus pueblos: para la satisfacción de sus necesidades económicas, para el enriquecimiento de su cultura, humana y aun nacional, los hombres aspiran naturalmente a entrar en contacto, no sólo con sus conciudadanos, sino con los extranjeros, próximos o lejanos. El comercio internacional, en todas sus formas, aparece como una de las condiciones esenciales, *volens nolens*, del progreso de los individuos. Al estado del medio nacional, para la economía y para la cultura, ha sucedido el estadio del medio internacional, que engloba a todos los pueblos, a todos los hombres, y traspasa las fronteras. No se trata de cosmopolitismo, ni siquiera de universalismo: se trata de intercambios, dentro del respeto y la recíproca utilización de las particularidades nacionales.²⁹ Si esto es así, cada Estado tiene frente a su pueblo el deber de practicar una política favorable al nacimiento y desarrollo de las relaciones internacionales seguras y, con este fin, de trabajar en paz y confianza con los demás Estados, gravados ante sus nacionales con el mismo deber.

Por otra parte, si nos colocamos en el punto de vista *de los propios Estados*, hay ciertos fines de bien público nacional que no podrían obtenerse de manera completa, eficaz y económica, sino por la cooperación de los diversos Estados del globo, uniendo sus esfuerzos en vista de una acción concertada. Citemos, como ejemplos, la lucha contra ciertas plagas internacionales (entre ellas figura, en primera línea, precisamente la guerra entre los Estados y los pueblos), la criminalidad, el hambre, las epidemias, el alcoholismo, el uso de estupefacientes...; el mejoramiento del nivel de vida de las poblaciones trabajadoras, que sólo es concebible gracias a un sistema de entendimiento internacional; la defensa contra ciertos peligros que amenazan a la organización política misma, nacional o internacional (la apatridia, el fraude fiscal, el terrorismo político...).³⁰

29 Sobre la idea de “sociedad orgánica de naciones”, comp. J. T. Delos, *La société internationale et les principes du droit public*, pp. 73 y ss. Adde: Laski, *Grammaire de la politique*, cap. V, “nacionalismo y civilización”, pp. 125-140.

30 Comp., acerca de una “sociedad orgánica de Estados”, J. T. Delos, *op. cit.*, pp. 300 y 301. Adde, sobre las funciones políticas, económicas y sociales de la organización internacional, Laski, *op. cit.*, pp. 306-330.

Ahora bien, si congregamos estos datos, sacados de la experiencia, advertiremos que no sólo nos llevan a la idea de una *solidaridad* entre los Estados —solidaridad proveniente de una similitud de intereses, de tareas, de impotencias—, sino también a la de una *verdadera sociedad*, de índole orgánica, en la que los Estados persigan una serie de metas comunes que podrían agruparse bajo el nombre de bien público internacional. Sociedad *natural*, pues corresponde a las tendencias de la naturaleza progresiva del hombre, de los pueblos y de los Estados; sociedad *necesaria*, a la que ningún Estado tiene el derecho de negarse, porque no pertenece a su voluntad contradecir las leyes de la naturaleza ni oponerse al progreso; sociedad *universal*, finalmente, porque las razones que dictan el agrupamiento valen para todos los Estados y para todos los pueblos, y porque el fin común será mejor logrado si todos los Estados participan en la acción.³¹

En contra de estos argumentos no se advierten otras objeciones oponibles que las de un prejuicio de aislamiento, por un lado; por otro, de ciertas dificultades de llevarla a efecto. Mientras que la última consideración, que vale plenamente en su orden, nada le quita a la verdad del principio, la repulsa *a priori* a reconocer la necesidad de una sociedad de los Estados, universal si es posible, rehuye de raíz toda discusión crítica. En el fondo, los partidarios del aislamiento no niegan esta necesidad; pero unos temen que un orden internacional les imponga cargas demasiado pesadas; otros no admiten ninguna traba a su libertad en la esfera de la política extranjera.

288. Hay que analizar, empero, más de cerca la noción de *bien público internacional*, que forma la clave de todo el sistema. Lógicamente, el bien público *internacional* se opone al bien público *interno*. Ciertamente que en ambos casos se trata de bien público y temporal, pues dondequiera y siempre, en cualquier dirección que se desenvuelva la actividad del Estado, en el plano interno tanto como en el internacional, esta actividad es y no puede ser sino temporal.³² Siendo el Estado una sociedad pública y temporal, la sociedad de los Estados no podría revestir otro carácter. En consecuencia, la sociedad de Estados no tiene competencia alguna para mezclarse, sea en el orden espiritual, sea en la esfera reservada a los intereses estrictamente privados de los individuos, las familias y los grupos. Sólo que, como se acaba de indicar, al paso que cada Estado particular persi-

31 Comp., sobre estos caracteres, Delos, *op. cit.*, pp. 301-303.

32 Sobre la noción de lo temporal, antes, 34.

que el bien público interno, limitado a su territorio, y a sus miembros,³³ la sociedad de Estados toma como objetivo el bien público internacional, común a todas las colectividades estatales y a sus miembros.

A todas las *colectividades estatales*, decimos, y no a la *humanidad* ni a todos los miembros de la humanidad. Pues no se trata de hacer abstracción de los Estados distintos entre quienes se divide el mundo, grupos naturales, útiles y benéficos, más cercanos a los individuos y, por lo tanto, más al corriente de sus necesidades, aun internacionales, que una comunidad de amplitud universal. De aquí se sigue que el bien público internacional no es el bien de la masa indeterminada del público internacional, sin distinción de fronteras, sino el bien de los Estados mismos asociados o, mejor, de las colectividades organizadas en Estados independientes, sino que, por otra parte, convenga reducir el fin de la sociedad de los Estados a sólo el bien propiamente político de esas colectividades, es decir, al bien de los organismos políticos en que están ellas congregadas. Dado que la política tiene a su cuidado todas las necesidades y todos los bienes humanos, cabe dentro de la función de la sociedad de Estados preocuparse, no sólo del bien común *político* de las colectividades asociadas, sino de su bien común *total*, material y moral (dentro del marco temporal).³⁴

En este sentido, es correcto decir que el bien público internacional es el bien común de la humanidad, a condición de considerar, bajo el nombre de humanidad, el bien común *total* de los individuos y de los pueblos, dentro del cual el bien común de los Estados no es más que un elemento (el elemento político). Ahora se ve el encadenamiento del sistema; la acción específica de la sociedad de Estados viene a doblar y robustecer, en todos los sectores del dominio temporal, la acción individual de los Estados. Pero como la acción individual de los Estados, la de la sociedad de Estados está llamada a beneficiar menos a los Estados-miembros, que también son instrumentos perfeccionados por un nuevo instrumento —la sociedad interestatal—, que a los pueblos y a los individuos miembros de los diversos Estados. Así, finalmente todo recae en los individuos, beneficiarios de todos los órdenes políticos, internos e internacionales.

289. Pero esto no significa que los *sujetos* de la sociedad internacional hayan de ser los individuos o los pueblos. Estos sujetos son, siguen siéndolo, los Estados, es decir, las colectividades políticamente organizadas. A veces pretende decirse que, desde el punto de vista filosófico, los

33 Claro que sin perjudicar el derecho de otros, es decir, de los demás Estados o de sus miembros.

34 Acerca de la distinción entre bien público *político* y bien público *general*, véase más arriba, 29 y 30.

verdaderos sujetos de la sociedad internacional (y no sólo sujetos indirectos en cuanto beneficiarios, sino sujetos directos en cuanto agentes) son los individuos, claro está que revestidos de todas sus determinaciones, comprendiendo su determinación nacional.³⁵ Parece que hay aquí un error debido a una confusión entre sociedad *internacional* y sociedad *humana*. Existe una sociedad humana, en el sentido de una solidaridad entre todos los individuos miembros del género humano, solidaridad que da origen a deberes de justicia, de caridad, de humanidad..., pero que no es constitutiva de una verdadera sociedad, por falta de fin específico y de organización propia. Pero en la práctica se trata de otra cosa: de una sociedad entre Estados con la mira de realizar mejor su fin de Estados, a saber, el bien de sus respectivas colectividades. Esto acontece, al menos, en tanto que los individuos forman parte de Estados dignos de tal nombre, pues nada veda a la sociedad de Estados, poniéndose en un plano de humanidad, el que extienda su solicitud y preste asistencia directa a los grupos e individuos que carezcan de un Estado protector (como ciertas poblaciones no organizadas políticamente, o los apátridas), y hasta a individuos incluidos en un Estado, pero privados por éste de sus derechos humanos. De hecho, tales intervenciones se conocen, en derecho internacional positivo, con el nombre de protección de las minorías o también como protección internacional de los derechos del hombre.³⁶

Sin embargo, aun en este caso, hasta cuando la sociedad de los Estados tienda inmediatamente al bien de individuos o grupos particulares mejor que al bien de los Estados-miembros y de sus colectividades, la prosecución de este fin altruísta, humanitario, dejará como sujetos activos, miembros de la sociedad internacional, a los mismos Estados, y no a los individuos ni a los grupos beneficiarios ni a la humanidad en general.³⁷ Ciertamente, por hipótesis, el derecho individual es lo que está en juego,

35 Encontramos esta concepción, por ejemplo, en G. Scelle, *Précis de droit des gens, Principes et systématique*, 2 vols., que hace del derecho de gentes, no el derecho entre Estados, sino el derecho de las sociedades internacionales (interestatales, superestatales, extraestatales), comprendiendo lo que él llama el derecho de la sociedad internacional global, cuyos sujetos de derecho serían siempre e inmediatamente los individuos (véase primera parte, pp. 42-49, a propósito del sujeto de derecho en el derecho internacional; pp. 49 y ss. a propósito de las diversas categorías de sociedades internacionales; Sec. parte, pp. 20 y ss., acerca del "derecho común internacional", verdadero *ius gentium*; p. 32, a propósito del derecho de acción de los individuos fuera de los gobiernos). Véase, asimismo, Politis, *op. cit.*, pp. 55 y ss.

36 Acerca de estos dos puntos, véase Le Fur, *Précis*, 2a. ed., núms. 757 y ss., 773 y ss.; Politis, *op. cit.*, pp. 64-68, 80 y ss.

37 Sobre la cuestión del sujeto directo según el derecho internacional positivo, Le Fur, *Précis*, 2a. ed., pp. 256-258.

prescindiendo de toda distinción entre nacional y extranjero; y aun nada impide lógicamente que la acción sancionante de este derecho se ejercite directamente por el individuo ante la instancia internacional. Pero de que el individuo pueda tener acceso a la sociedad de los Estados para hacer valer su propio derecho, de ningún modo se sigue que haya de existir, fuera de la sociedad de Estados y encima de ella, una comunidad internacional global que sería la del género humano, y a cuyos ojos sean iguales individuos, grupos y Estados. Hay otras *relaciones* internacionales a más de las interestatales: esto es evidente; pero, respecto de sociedad internacional, no podría existir sino una sociedad internacional *estatal*.³⁸

290. De manera más concreta, el bien público internacional que, al modo del bien público interno, se limita a los valores y servicios que los Estados aislados son incapaces de producir por sus propias fuerzas,³⁹ parece que comprende los siguientes elementos.

En primer lugar, pues que es el bien más urgente, la *paz* entre los Estados y, en consecuencia, entre los pueblos. Por otra parte, esta paz no es posible sino mediante cierto *orden* internacional que hay que definir en común y garantizar con procedimientos adecuados. Trabajo paciente, constantemente inacabado, sin cesar renaciente, porque las fuerzas políticas, representadas por los Estados, son esencialmente movedizas y este dinamismo es, por su parte, legítimo, y debe hallarse el punto de equilibrio entre las exigencias de una regla estable y las de la vida. En este sentido, la paz internacional y la justicia (que es su condición) son en verdad “creaciones continuas” que entrañan un esfuerzo perseverante de adaptación y readaptación, tanto en el plano psicológico y moral cuanto en el técnico.

El bien común internacional comprende además, y casi al propio tiempo, una cierta *coordinación de las diferentes políticas nacionales*, de suerte que cada pueblo pueda recibir de los otros, a condición de reciprocidad, los productos y servicios que le faltan, especialmente en la esfera económica; en suma, un régimen de división del trabajo, de intercambio e interpenetración, que es el antípoda de la autarquía. Se opone a esta coordinación un cúmulo de intereses y prejuicios: situaciones adquiridas, temor de la concurrencia, consideraciones de prestigio... Corresponde a la

38 Véase, en el mismo sentido, Trentin, *La crise du droit et de l'État*, p. 176 y nota 41 (pp. 204-206), p. 187.

39 Volvemos aquí al principio del carácter *supletorio* de toda agrupación, principio exigido por la ley de la economía de las fuerzas, véase antes, 27.

sociedad de Estados avocarse estos problemas y, en caso de que no sean susceptibles de arreglos por vía de libre acuerdo entre los interesados,⁴⁰ estudiar, aconsejar y, tal vez, dictar las soluciones equitativas y oportunas.

Por último, el bien común internacional demanda a menudo coalición de esfuerzos en vista de la persecución de ciertos fines de interés común que requieran el concurso de todos los Estados, cooperación que se traducirá en el establecimiento de *servicios públicos internacionales*, alimentados en hombres y en dinero por los diferentes Estados asociados.

Como se habrá observado, este análisis (*mutatis mutandis*) reproduce, en la escala internacional, la enumeración de los elementos del bien público *interno*, que abarca también la paz, la justicia, la coordinación y la ayuda mutua,⁴¹ pero en provecho de los individuos y grupos miembros de cada sociedad política particular.

III

291. Por lo tanto, si existe un bien común internacional cuyos elementos todos son muy precisos y claros, está probada la posibilidad racional y la deseabilidad de una sociedad de los Estados que englobe de modo natural y necesario, si ya no a todos los grupos políticos, al menos a los Estados dignos de este nombre. Pero hay que darse bien cuenta del alcance de la conclusión. Pues hay sociedad en sentido estricto, hay sitio, al frente de la sociedad internacional, para una *autoridad* internacional investida de la triple función gubernativa y administrativa, legislativa y jurisdiccional: toda sociedad exige una autoridad, y toda autoridad implica estas tres funciones.⁴² Hay cabida asimismo para una *norma* específicamente internacional que ordene las relaciones de los Estados-miembros desde el punto de vista del fin social y que abrace dos series de deberes: deberes de los Estados frente a la sociedad (*justicia social-internacional*) y deberes de la sociedad para con los Estados (*justicia distributiva internacional*). Finalmente, hay lugar para *órganos, funcionarios y agentes*, propiamente societarios, distintos de los órganos nacionales particulares a

40 También aquí interviene el principio de la economía de fuerzas: la sociedad de Estados no excluye de ningún modo entendimientos bilaterales, regionales o continentales. Pero es preciso que éstos sean respetuosos de los derechos de todos, de los terceros como de las partes.

41 Véase más arriba, 28 y 29.

42 Comp., sobre el “derecho constitucional internacional”, G. Scelle, *Précis de droit des gens*, segunda parte, pp. 7-14.

cada Estado. Agreguemos que la sociedad de Estados, una vez nacida, estará marcada con los tres caracteres de la *personalidad moral y jurídica*, de la *soberanía en su orden* y de la *sumisión al derecho*.⁴³ La sociedad de Estados no puede dejar de ser persona, pues aunque es sociedad de sociedades, llena todas las condiciones de la personalidad: un fin común y una organización apropiada; debe ser soberana por razón de su mismo fin —el bien común internacional—, que es superior, pero sólo dentro del marco y en vista de este fin;⁴⁴ también debe la sociedad de los Estados quedar sometida al derecho, cuando menos al natural, ya que, por una parte, su competencia es limitada y, por otra, toda su actividad, positiva y negativa, está regida por su fin.

También es preciso que la sociedad de los Estados *se constituya* efectivamente a consecuencia de un acto cualquiera de *fundación*. Es deber de los Estados, particularmente de los gobernantes, trabajar en esta constitución; en cada país, es deber de los ciudadanos, usando de sus libertades públicas y políticas, estimular y sostener en este sentido la acción de sus gobernantes. Pero, salvo el principio general de la organización, que se impone como una consecuencia natural y necesaria de la idea que se trata de vivificar, las determinaciones del principio, referentes a la estructuración de la autoridad internacional, así como el contenido de las normas, constitucionales y ordinarias, del sistema internacional pertenecen, en su mayor parte, a las convenciones humanas.⁴⁵

292. No es este el lugar de reexaminar, en cuanto a la sociedad de los Estados, los problemas de estructura que se plantean relativamente a toda sociedad y que se analizaron a propósito del Estado;⁴⁶ no obstante la existencia de un paralelismo, los planos son diferentes y las soluciones válidas para el Estado no necesariamente valen para la sociedad de Estados. Nos ceñiremos a notar una diferencia esencial. Al paso que, en el plano interno, la cuestión del régimen de gobierno no es capaz de solución *a priori*, en el sentido de que todos los regímenes son legítimos en sí —monárquico, aristocrático, democrático o mixto—, y que no hay más sino escoger el régimen que mejor se adapte a las particularidades de cada

43 Acerca de estos tres caracteres en lo que toca al Estado, antes, 62-98.

44 Más adelante (299) se examinará la cuestión de los posibles conflictos entre esta soberanía y la soberanía de los Estados-miembros *en el orden interno*.

45 Sobre el papel de la libertad en la realización efectiva de la sociedad internacional, Delos, *op. cit.*, p. 305.

46 Problemas de la determinación de los *titulares* de la autoridad, de las diferentes *funciones* del poder y de su *separación*, de la *descentralización*...

pueblo, parece que, para la sociedad internacional, el único régimen concebible es el régimen *democrático*.⁴⁷

En efecto, no se comprendería que, en semejante grupo, la autoridad suprema y las diversas funciones del poder pudieran ser legítimamente detentadas por uno solo de los Estados, haciendo el papel de monarca, o por algunos de entre ellos que desempeñaran el papel de “directorio”, con exclusión de los demás, privados de toda participación en el gobierno de la sociedad de Estados. Sería de temer el peligro de que los Estados gobernantes confundieran el interés común con su interés propio. Se puede ver y se ha visto que un individuo, un jefe, olvidándose de sí mismo, gobierne en interés de todos; pero sería un fenómeno más extraordinario el que un Estado o “directorio” de Estados adoptara la misma actitud. Ciertamente no está excluido, en ausencia de autoridad internacional constituida, que uno de los Estados o un grupo de ellos, de entre los más influyentes y poderosos, se erija en *gobierno de hecho* de la sociedad de los Estados.⁴⁸ Pero solución tal no puede ser sino provisional y limitada a ciertas coyunturas. Si se sitúa uno en la hipótesis, que es la nuestra, de una sociedad de Estados ya constituida, normalmente la autoridad debe corresponder al pueblo de los Estados-miembros, cada uno de ellos representado por el órgano calificado según su ley constitucional interna.

Más aún: en esta ocasión la forma democrática indicada es la democracia *directa*: las razones que imponen el sistema indirecto en el interior de los Estados no se dan en el plano internacional. No es difícil reunir directamente a los Estados en la persona de sus representantes, y además no hay utilidad alguna en que los Estados-miembros se hagan representar unos por otros. Esto no quiere decir que toda elección sea desterrada de la sociedad internacional. Ésta continuará eligiendo las instituciones y órganos necesarios al ejercicio de las diferentes funciones sociales. Pero tampoco impide que las más esenciales prerrogativas de la autoridad, en calidad de gobierno y administración, como a título de legislación constitucional u ordinaria, deban quedar en manos de los Estados reunidos, sin cesión ni delegación en provecho de uno o varios de entre ellos.

Evidentemente, el principio de la participación de todos en la dirección de la sociedad de Estados sólo vale para los Estados-miembros. Pero

47 Acerca de las libertades públicas, comp. Delos, pp. 311 y 312.

48 Sobre la idea de *gobierno de hecho* en la sociedad de los Estados, Le Fur, *op. cit.*, núm. 475 *h. Comp.*, a propósito de los tratados, Scelle, *op. cit.*, primera parte, pp. 52 y 53; en el campo propiamente gubernativo, p. 54.

si ser universal está dentro de la vocación de la sociedad de los Estados, hay que admitir que existen en todo el mundo formaciones políticas que no realizan verdaderamente el concepto de Estado y que, por ende, no tienen título para formar parte de la sociedad de Estados. En el sentido moderno de la palabra, el Estado supone cierta estructura política desplegándose en cierto medio adecuado de civilización. La diversidad de las formas de civilización no rompe la comunidad indispensable, mas ¿cómo reunir en una sociedad orgánica de fines y medios a formaciones que no estén de acuerdo ni sobre el concepto de Estado ni sobre el de civilización? No que las formaciones no estatales o no civilizadas carezcan de derechos, aun en el plano internacional. Al contrario; será deber de la sociedad de Estados protegerlas y ayudarlas, pero este es otro problema. Se trata aquí de la composición de la sociedad de Estados y de su gobierno. Ahora bien, por más democrático que sea este gobierno y aunque ninguna formación humana legítima pueda dejar indiferente a la sociedad de Estados, el buen sentido y la lógica mandan que no se reciba en la sociedad internacional, con los derechos activos de miembros, sino a los Estados de verdad, que agrupan, bajo una autoridad reconocida y obedecida, a pueblos que han llegado sensiblemente a un mismo nivel de civilización.

Con todo, hasta entre Estados-miembros, el principio del gobierno democrático de la sociedad de Estados no exige necesariamente un régimen de igualdad *absoluta*. Por el contrario, parece preferible la igualdad proporcional. Es justo que a los Estados más importantes, cuya parte contributiva y cuyas responsabilidades societarias son más extensas, se les atribuya un derecho mayor en la dirección de la sociedad y en la gestión de sus diversos servicios.⁴⁹ En cuanto a fijar las proporciones y aun a precisar el modo de participación de los Estados, grandes y chicos, en esta dirección, tal problema, más que de los principios, depende de las contingencias y posibilidades prácticas.⁵⁰

293. Si ahora echamos una ojeada sobre las realizaciones concretas actuales de la idea internacional, es fácil comprobar que la sociedad de los Estados sólo con muchos afanes ha logrado constituirse, sobre todo por causa del dogma de la soberanía absoluta de los Estados que, en la práctica, continúa reinando. A menudo también, los Estados particulares titubean en someterse a una autoridad internacional que tiene en sus ma-

⁴⁹ En cuanto a esta desigualdad, véase Delos, pp. 312 y 313; Le Fur, núm. 477; Politis, *op. cit.*, pp. 27-36.

⁵⁰ Véase Delos, p. 313.

nos la suerte de ellos, que no es infalible y que hasta es capaz de ceder a la influencia interesada de los Estados rivales. Sea lo que fuere de tales razones, el ensayo de Sociedad de las Naciones intentado en Ginebra al día siguiente de la guerra peca del vicio fundamental, a los ojos de la pura doctrina, de que descansa en una base exclusivamente contractual que sólo liga a los Estados signatarios del pacto, quienes además conservan íntegra la libertad de retiro, salvo aviso previo. En el fondo, la “Sociedad de las Naciones” está basada siempre en la hipótesis de la libertad originaria de los Estados, pues cada Estado tiene siempre la facultad de entrar y salir de allí, sin contar el derecho de combatirla más o menos abiertamente cuando de ella forma parte; por otro lado, aun respecto de los Estados-miembros, la sociedad no funciona ni con la plenitud de poderes ni del modo orgánico que exige su naturaleza.⁵¹ En la práctica, ¿era posible organizar la institución ginebrina sobre otros fundamentos? Parece que no: la sociedad de los Estados no cobrará el carácter obligatorio orgánico sino cuando haya logrado imponerse dondequiera y a todos. Y es un círculo vicioso, ya que sólo en tanto se impondrá en cuanto los Estados particulares estén dispuestos a reconocer que ella se impone y a obrar en consecuencia. Pero las dificultades de realización no deben impedir la proclamación de la verdadera doctrina, que conserva todo su valor a pesar de las oposiciones y de las voluntades contrarias.

Conserva todo su valor, no sólo teórico, sino práctico. Pues, a falta de organismo satisfactorio, subsiste el fin, que ordena a los Estados, a sus gobernantes y súbditos, preocuparse del bien común internacional. En otros términos, la falta o insuficiencia de organización no restituye a los Estados, en la esfera internacional, una libertad que los dispense de concordar su política con las exigencias del bien superior del conjunto de Estados. Sin duda estarán privados de las directivas netas, de la seguridad y apoyo que brinda toda organización positiva: tendrán que descubrir por sí mismos la norma por seguir en las circunstancias de la vida internacional, establecer por su cuenta los servicios de coordinación y ayuda mutua internacionales, hacerse campeones de la justicia y la cooperación internacionales. Normalmente, este esfuerzo requiere el concurso de los demás Estados, y esto es lo que justifica el principio de una sociedad orgánica de

51 Así, las decisiones tomadas por la Asamblea o el Consejo no adquieren, en principio, fuerza obligatoria sino mediante la ratificación por los Estados-miembros; la ejecución de las decisiones se confía, cuando menos en principio, a los Estados-miembros, etcétera. Sobre la Sociedad de las Naciones como organización federal, véase Scelle, *Précis de droit des gens*, primera parte, pp. 246 y ss.

Estados. Con todo, la denegación de concurso de algunos o aun de los más no podría autorizar un sistemático desinterés por parte de los Estados conscientes de su deber. Hasta si quedan aislados, siempre pueden, dentro de su propia actitud y sin sacrificar nada de sus derechos e intereses legítimos, “servir a la idea”.⁵²

Además, no hay que exagerar el estado de desorganización en que se encuentra el mundo. Existen reglas positivas internacionales, convencionales y consuetudinarias, no todas ellas violadas ni mucho menos; existen jurisdicciones internacionales, Corte Permanente de Justicia de La Haya y tribunales de arbitraje, prestos a decir el derecho y que a veces son invitados a decirlo; existen servicios públicos internacionales, Oficina Internacional del Trabajo y diversas oficinas de la Sociedad de las Naciones, cuya actividad es intensa y cuyos resultados son muy útiles.⁵³ Sólo que el sistema es incompleto, con lagunas, y, sobre todo, la ejecución del deber internacional, aun en materias regidas por una norma positiva, depende de hecho de la buena voluntad de cada Estado. En este sentido, es lícito hablar de soberanía absoluta y de autolimitación: en el sentido de que, en el campo de las relaciones internacionales, haya carencia casi radical de mecanismos de coacción. Ahora bien, sólo una organización más acabada permitirá traducir en derecho positivo y armar de sanciones eficaces las exigencias del bien común internacional.

2. *Derecho subjetivo de los Estados y sociedad de Estados*

294. No es este el lugar (en una teoría general del Estado) de disertar más largamente sobre el problema de la sociedad internacional y su organización. Bastaba indicar que, en el plano exterior, el Estado libre e independiente no es una entidad aislada, y que aun aparte de toda voluntaria atadura, los diversos Estados están llamados a cooperar de modo orgánico dentro de una verdadera sociedad de Estados. Sentado el principio, queda por ver más de cerca cómo deben concebirse, en esta perspectiva propiamente social, las relaciones de cada Estado, por una parte, con la sociedad

⁵² Así es como ciertos Estados han inscrito en sus Constituciones el principio de la primacía del derecho de gentes y hasta de la comunidad internacional respecto del derecho interno y del Estado. Pero es claro que las declaraciones de principio no bastan.

⁵³ En Le Fur, *Précis de droit international*, 2a. ed., núms. 388-995, pp. 186-548, se encontrará un cuadro sumario de la organización jurídica internacional y de los modos de solución de los conflictos.