

## CAPÍTULO VIII

### ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

1. Estructura y funciones de la comunidad internacional . . . . .	105
2. Los dos magnos elementos ontológicos de la comunidad interestatal . . . . .	107
3. Igualdad de derechos de los Estados ante la comunidad interestatal . . . . .	110
4. Relatividad de las soberanías estatales ante la comunidad interestatal . . . . .	113

## CAPÍTULO VIII

# ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

**SUMARIO:** 1. *Estructura y funciones de la comunidad internacional.* 2. *Los dos magnos elementos ontológicos de la comunidad interestatal.* 3. *Igualdad de derechos de los Estados ante la comunidad interestatal.* 4. *Relatividad de las soberanías estatales ante la comunidad interestatal.*

### 1. *Estructura y funciones de la comunidad internacional*

Hemos sido impotentes, hasta ahora, para asegurar la paz y el orden de la comunidad internacional. Vivimos con el temor de una tercera guerra mundial. El terrorismo, la toma de embajadas, la captura de rehenes muestran las fuerzas de la desintegración. El Derecho Internacional positivo de nuestros días ha fracasado. Algunos autores se han apresurado a decretar el fracaso de todo Derecho Internacional para todo tiempo. La tesis resulta insostenible. Del hecho del fracaso del Derecho Internacional actual no cabe concluir el fracaso del Derecho Internacional del futuro. La carencia de unos poderes legislativo, judicial y ejecutivo de la comunidad internacional ha acarreado el fracaso del Derecho Internacional. Si en el futuro se estableciesen esos poderes no tiene por qué persistir el fracaso. El carácter individualista de la voluntad convencional de los Estados no puede garantizar la paz y la seguridad. Un verdadero Derecho Internacional sólo puede reposar en una autoridad supranacional que se imponga a todos los pueblos, independientemente de su voluntad. La jurisdicción forzosa y el poder ejecutivo eficaz no pueden depender del arbitrio de un Estado.

Sin principios jurídicos generalmente reconocidos, ¿qué hacer cuando una gran potencia o un grupo de potencias intentan salirse del Derecho común a toda la humanidad? Sin Derecho Internacional, la comunidad se disuelve. Los bloques ideológicos irreconciliables no encuentran cortapisas para sus ambiciones, si no se impone —*manu militari*, si es preciso— una conciencia ético-jurídica

común a toda la humanidad. ¿O es que la razón y la conciencia no corresponden por igual a todos los hombres de todos los pueblos?

La organización internacional, cuando es verdaderamente tal, se guía por la función ética del Derecho Natural. No necesitamos llegar a un Estado mundial, utópico por ahora, para establecer un orden inter-gentes de naturaleza democrática. Piénsese en lo impráctico de establecer un voto general e igual de todos los habitantes de la tierra, de una cámara mundial de diputados y otra cámara mundial de senadores. Supongamos un representante popular por cada millón de hombres. El parlamento tendría más de mil representantes. Los circuitos electorales sobrepasarían las fronteras nacionales y excluirían todo interés en la elección de un diputado o de un senador. Las peculiaridades espirituales de cada población estatal quedarían anuladas. El parlamento con más de mil representantes comunes se tornaría inmanejable e inoperante.

Los fundamentos de los sistemas jurídicos estatales —geológicos, históricos, éticos, culturales— confieren un carácter especial a cada comunidad política que tiene derecho a su bien común, siempre que no contradiga el bien común internacional.

Dante, Bluntschli y H. G. Wells han sido algunos de los defensores más conspicuos del Estado mundial. Ninguno de ellos parece advertir la especialidad del bien común de cada Estado que configura diversas personalidades dentro de la comunidad internacional. Tampoco advierten la ventaja de una sociedad internacional pluralista para garantizar la libertad. En un mundo amenazado por el totalitarismo, como éste del siglo xx, el argumento no es desdeñable. Un Estado mundial unitario —“superestado”— puede ser fácil presa de una dictadura mundial. Una nación, un partido político o un grupo podrían apoderarse del aparato del poder ejecutivo. Las libertades humanas existenciales pueden preservarse mejor en una unión federal de Estados y no en un Estado único, aunque se llame *civitas maxima*.

Para lograr la constitución de una autoridad colectiva no basta proclamar la existencia de la comunidad internacional. Es preciso organizar justa y eficazmente la sociedad mundial de Estados, sin mengua de la independencia y del propio derecho de cada entidad. La comunidad supraestatal está ordenada al bien común de todos los Estados. La unidad de corporaciones estatales puede mantenerse en una federación que vele por la justicia internacional y por la consecución de los intereses comunes. Francisco Suárez designa como unidad “cuasi-política” a la comunidad internacional que ha-

bría de organizar a los Estados para que realicen el bien público internacional. Las funciones que corresponden a la autoridad internacional no son tan sólo políticas (legislación, codificación del Derecho Internacional existente, fronteras y problemas de población en regiones fronterizas, emigración y asentamientos humanos, protección a las minorías), sino también jurídicas (contiendas, cambios de convenios y costumbres, creación de Derecho, justicia penal, crímenes de guerra) y económicas (ayuda a los países subdesarrollados, trabajo permanente para todos, condiciones de progreso y desarrollo económico y social).

La comunidad internacional organizada tiene que ser abierta a todos los Estados y obligatoria a todos los Estados del planeta. De no ser abierta, estaría manipulada por los intereses políticos de una potencia dominante. Si no fuera obligatoria no habría cooperación en la justicia internacional, ni paz, ni bienestar mundial. La libertad de pactar de todos los Estados tiene como límite la ética y las normas vigentes del Derecho Internacional.

Sin la amistad y la justicia —dos magnos ingredientes de la comunidad interestatal— se destruiría la comunidad interestatal.

## 2. *Los dos magnos elementos ontológicos de la comunidad interestatal*

La comunidad interestatal es —como la familia y como el Estado— una comunidad natural. Tienen de común tres ingredientes: 1) vínculo moral y jurídico; 2) autoridad; 3) fin. Difieren por su antigüedad, por su amplitud, por sus objetivos y por sus propiedades. La familia nace con el hombre, sirve de base al Estado y de los Estados está compuesta la comunidad interestatal. Desde los tiempos más remotos aparecen tentativas de traducir jurídicamente, en una sociedad internacional la comunidad natural de Estados: Imperio, Cristiandad, Sociedad de Naciones, Organización de las Naciones Unidas... Históricamente hablando, el *Sacro Romano Imperio* —475 a 1453— constituye la primera tentativa de una sociedad orgánica. Desde la paz de Westfalia hasta la Primera Guerra Mundial (1648 a 1914) surgen tentativas de una sociedad inorgánica bajo la fórmula común de equilibrio de las potencias. Estas tentativas comienzan con el equilibrio europeo, desde 1648 hasta 1818 (tratado de Viena), y terminan con la Santa Alianza (entre Austria, Prusia, Rusia, Francia e Inglaterra), en un periodo que abarca los años 1818-1914. Dos nuevas tentativas de una sociedad

orgánica se realizan con nobles propósitos pero con innegables fallas técnicas en su estructura jurídica: la *Sociedad de Naciones* (1918) y la *Organización de las Naciones Unidas* (1945 hasta nuestros días).

Sin absorber los Estados, la sociedad internacional debe ser orgánica, justa y funcional. El complejo de relaciones jurídicas que señala los deberes y los derechos de los Estados entre sí y de éstos con la comunidad interestatal es el orden internacional cimentado en el Derecho Natural. Las soberanías de los Estados están limitadas por sus respectivas constituciones, por las leyes justas derivadas de las cartas magnas y, sobre todo, por la ley natural. En el ámbito externo un Estado no es soberano de otro. La sujeción de un Estado a la comunidad interestatal no surge —como lo pretende Kant— por cesión voluntaria que cada Estado efectúa de una parte proporcional de su soberanía para cohonestarla con la soberanía de los demás. Independientemente de la voluntad de cada Estado existe —dato ontológico— la comunidad interestatal. Y esta comunidad está regida por normas morales y jurídicas. No hay cesión voluntaria de parte de los derechos estatales —pacto positivo— que funde la comunidad interestatal, porque antes de cualquier pacto positivo existe la comunidad internacional que está supuesta en cualquier pacto. De ahí la falsedad de la concepción pactista de Locke, Rousseau y Pufendorf.

Los principios del Derecho Internacional son dictados por el Derecho Natural y sus conclusiones necesarias. Por ley consuetudinaria se admiten conclusiones universalmente convenientes. En circunstancias particulares, un grupo de Estados —o la totalidad— aceptan por convenio determinaciones particulares.

La humanidad total no puede quedar al arbitrio, capricho y violencia de los Estados. El Derecho Internacional positivo se basa en el principio de Derecho Natural: *hay que respetar los pactos (pacta sunt servanda)*. Suprimase este principio y saldrán sobrando todos los pactos, convenios, protocolos y acuerdos del mundo. Los *positivistas jurídicos* —que niegan todo fundamento natural a cualquier orden jurídico— y los *hipernacionalistas* —quienes postulan la absoluta soberanía de cada Estado— parecen desconocer la evidencia del *pacta sunt servanda*, sobre la cual montan sus tratados. Todos los Estados tienen derecho de existencia, de buen gobierno, de progreso, de defensa contra el injusto agresor. No importa que se trate de Estados ricos o pobres, poderosos o débiles. Los derechos naturales de los individuos y de las familias, nacionales o

extranjerías, deben ser respetados. De ahí la necesaria existencia del Derecho Internacional Privado —que regula las relaciones entre los ciudadanos de los diversos Estados, principalmente de los extranjeros, respecto a los nacionales, o al gobierno del Estado en que viven— y las eventuales reclamaciones de los países a que pertenecen los individuos extranjeros que sufren evidentes atropellos.

Aristóteles señala, en el libro VIII de la *Ética a Nicómaco*, dos elementos ontológicos de la sociedad, sin los cuales no sería factible ni pensable. Se trata de nobles y bellas palabras que ponen de relieve elevados sentimientos y preciosas virtudes atribuibles a relaciones interhumanas. En toda asociación humana se encuentra la justicia y, con ella, la amistad. La medida de la asociación es la de la amistad y, por ende, también la de la justicia. Estas medulares ideas creo poderlas aplicar, con toda propiedad, a la comunidad interestatal. Permítaseme citar el texto que nos puede servir de base: “La amistad y la justicia, según dijimos al principio, parecen referirse a las mismas cosas y radicar en los mismos sujetos. En toda asociación parece haber cierta justicia y también amistad; y así notamos darse nombre de amigos los que juntos navegan y los que juntos combaten, así como los asociados en cualquier otra especie de compañía. En la medida en que están asociados, en esa misma existe la amistad, y también la justicia. Y el proverbio: ‘todo es común entre amigos’, es correcto, puesto que en la comunidad consiste la amistad.”<sup>50</sup> Me atrevo a afirmar que estos dos magnos elementos ontológicos de toda sociedad, son también componentes ónticos de la comunidad interestatal real. No se trata, tan sólo, de fundamentar un deber ser de la comunidad interestatal, un ideal objetiva y absolutamente válido, cuya realización, por su justificación intrínseca, resulta apetecible. Se trata de un *fundamento in re* de la comunidad interestatal. Si por hipótesis inverificable, existiesen la injusticia y la enemistad radicales y absolutas entre los Estados, no podría decirse que existiese una verdadera comunidad entre Estados, ni se podrían explicar las traducciones jurídico-positivas de esa comunidad que se han dado en la historia. Si siguiésemos el esquema hobbesiano del Estado de naturaleza, en que el hombre es lobo para el hombre (negación de la amistad) y vive en un estado de guerra de todos contra todos (negación del Derecho y la justicia), y lo tratásemos de aplicar a las relaciones internacionales, advertiríamos que la coexistencia internacional vo-

<sup>50</sup> Aristóteles, *Ética Nicomaquea* (texto bilingüe, versión española y notas por Antonio Gómez Robledo), México, UNAM, 1954, libro VIII, pp. 498 y 499.

laría en pedazos, no podría darse en absoluto. Aunque la comunidad internacional exista con muchas injusticias, con muchas faltas de amor y con muchas enemistades, tiene que haber, para que pueda existir, los dos magnos elementos ontológicos de la comunidad internacional: amistad y justicia. Estructura jurídica y estructura de amistad humana. Las relaciones internacionales son relaciones interhumanas. Consiguientemente se miden y valoran en términos de justicia y en términos de amor. El día que los instintos agresivos predominen sobre la justicia y la amistad, se habrá derruido la comunidad interestatal. Hasta entonces, si es que se llegase a realizar ese supuesto —esperamos que nunca acaezca—, seguiremos hablando de amistad y de justicia como de dos grandes ingredientes ontológicos de la comunidad interestatal. Amistad y justicia entre Estados igualmente dignos y soberanos, independientemente de su dimensión y de su potencialidad bélica.

### 3. *Igualdad de derechos de los Estados ante la comunidad interestatal*

Hay Estados grandes y hay Estados pequeños, hay Estados ricos y hay Estados pobres, hay Estados poderosos y hay Estados débiles. Las diferencias son innegables. Y sin embargo, hay una igualdad esencial de derechos de los Estados ante la comunidad interestatal. Esta igualdad debiera traducirse en una igualdad de derechos ante la Organización de las Naciones Unidas. Pero no es así.

No sólo los pueblos, también los hombres son desiguales. No obstante, hay una *Declaración Universal de Derechos del Hombre*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (10 de diciembre de 1948), en la cual se reconoce la *dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana*. Cabría preguntarnos si no es hora de que esa misma Asamblea General de las Naciones Unidas proclame la *Declaración Universal de los Derechos de los Estados*. A pesar de las desigualdades individuales, hay un mínimo de derechos iguales entre los hombres. ¿Por qué una sociedad de Estados no habría de reconocer, también, un mínimo de derechos iguales? ¿Acaso no existe una igualdad esencial de fines y de funciones entre los Estados?

Un pluralismo social y jurídico es esencial a todo orden social. Imposible desconocer la diversidad en el territorio, en el número

interestatal llegue a estar bien organizada, los medios defensivos sólo se usarán para el mantenimiento del orden interior del país. Mientras tanto, todo Estado tiene derecho a la propia defensa, cuando otro Estado trate de avasallarlo.

4. *Derecho a la libertad social y económica.* Cada pueblo del orbe tiene derecho a darse su orden social y económico, mediante la cooperación, a fin de configurarse. La autodeterminación del sistema económico y social dentro de los principios ético-jurídicos estatales e interestatales es un derecho natural de los pueblos imprescriptible e inalienable.

5. *El derecho a participar proporcionalmente en el bienestar material de la tierra —y de otros planetas, si los llegan a habitar los hombres— trabajada conjuntamente.* La tierra —y el universo material— es para todos. No hay, por Derecho Natural, *naciones “proletarias”* y *naciones “privilegiadas”* que deben prolongar permanentemente su estado de necesidad o su estado de superabundancia. “Toda nación —apunta Johannes Messner— tiene derecho a los medios necesarios para lograr una igualdad relativa de su nivel de vida con el término medio del que rige en la sociedad de pueblos. Aun cuando las fuentes naturales de riqueza de un país tienen que corresponder en primer plano a su pueblo, sin embargo, ningún pueblo tiene el derecho a excluir de toda participación en ellas a los demás. La monopolización de los mercados de consumidores es incompatible con los derechos iguales de todos los Estados, del mismo modo que lo es la monopolización de las materias primas.”<sup>51</sup> Los bienes están repartidos desigualmente en los diversos países del planeta. Si la norma primaria del Derecho Natural preceptúa que todos los bienes de la tierra deben servir a todos los seres humanos, nada más justo que el derecho a la participación proporcional en el bienestar material de la tierra trabajada conjuntamente para bien de todos. La última fundamentación de este derecho natural de los pueblos descansa en la dimensión jurídico-ecuménica del hombre.

6. *El Derecho estatal a la protección de sus ciudadanos y de sus propiedades en el extranjero.* Derecho natural también, aunque ejercible por vía de convenios internacionales, para no vulnerar los derechos de soberanía. Lo que no cabe es negarse a celebrar convenios internacionales para burlar el derecho que cada Estado tiene a la protección de sus ciudadanos y de sus propiedades en el extranjero.

<sup>51</sup> Messner, Johannes, *op. cit.*, *supra* nota 16, p. 749.

Los derechos fundamentales de los Estados tienen sus límites en el bien común internacional y en los derechos de cada uno de los demás Estados. El poderío militar o económico de los Estados no confiere derechos para limitar o hacer nugatorios los derechos igualitarios de los pequeños Estados. Adviértase que estamos hablando de derechos fundamentales de los Estados sin mengua de la desigualdad accidental de los mismos en la dinámica histórica. Lo que importa conservar y garantizar es el mínimo de derechos iguales que corresponden a cada Estado por el hecho de serlo.

Al lado de los seis derechos fundamentales y generales de los Estados ante la comunidad interestatal que hemos expuesto, cabe señalar derechos especiales: derechos de no intervención en el régimen interno de cada Estado (mientras no se vulneren los derechos del hombre o de la comunidad interestatal), derecho a la libertad de pactos y de alianzas, derecho a la participación en la constitución de un orden internacional firme, derechos a la protección contra una política de aislamiento. Todos los derechos fundamentales y especiales de los Estados no se dan sin los correlativos deberes de respeto. Resta ahora saber cómo se comportan las soberanías nacionales ante la comunidad interestatal.

#### *4. Relatividad de las soberanías estatales ante la comunidad interestatal*

En la convivencia internacional no hay soberanías absolutas de los Estados. En rigor; toda soberanía estatal —entendida como supremo poder de mando— es interna y relativa. Si ningún Estado tiene libertad ilimitada de actuación dentro de sus fronteras, menos aún puede consentirse esa ilimitada libertad en el ámbito de las relaciones internacionales. El Derecho dimana de la voluntad de un Estado. El Estado no se autolimita porque quiere, sino que está limitado constitutivamente por el Derecho. El Derecho Internacional no se deriva de la autovinculación por convenios estatales, sino que dimana de la dimensión jurídico-ecuménica del hombre.

La “política de intereses” y la “teoría del equilibrio” quieren fincar la paz en “constelaciones de poder”, sin advertir que la “política de fuerza” de los Estados conduce a la carrera armamentista, a los “movimientos de sable” y finalmente a la guerra. La relativa autonomía de cada Estado en la realización y garantía de su bien público temporal, coexiste con las otras autonomías y se

articula en el bien común de la comunidad interestatal. Las soberanías estatales no son ilimitadas ni son independientes. No son ilimitadas porque están referidas positivamente al bienestar material y cultural del hombre. No son independientes porque hay limitaciones inherentes a la soberanía dentro de un orden internacional que asegura la paz. Por eso ha podido decir Ph. C. Jessup que la soberanía estatal absoluta es hoy en día la máxima ficción de Derecho Internacional.<sup>52</sup> Es mérito de Jellinek haber sido el primero en destacar que el concepto de soberanía ilimitada es una simple “categoría histórica” de la Edad Moderna. Nunca antes fue considerado como elemento esencial. Los Estados-ciudades griegos se agruparon en ligas de ciudades. Varios Estados se incorporaron al antiguo Imperio romano y, posteriormente, al Sacro Imperio Germánico. En todos estos casos nunca se manejó un concepto de soberanía ilimitada. Los más ilustres iusinternacionalistas de nuestro tiempo han venido a dar la razón —sabiéndolo o sin saberlo— a Jellinek.<sup>53</sup> ¿Cómo realizar, por ejemplo, el control internacional de la producción de armas atómicas sin presuponer necesariamente una limitación del derecho de soberanía de los Estados particulares? El orden de la paz y bienestar internacionales exige, por sus funciones, relatividad de las soberanías estatales. La mal llamada “soberanía exterior” queda reducida a un derecho del Estado a su autonomía, respetando las otras autonomías estatales y los derechos de la comunidad interestatal.

De la soberanía estatal queda el mínimo de derechos fundamentales que corresponden por igual a todos los Estados. Pese a las profundas intromisiones en la autonomía de Persia y de Afganistán, por parte de la “entente” anglo-rusa de 1907, nunca se puso en duda la soberanía de esos países ni su capacidad de actuar como Estados. Ni la misma Rusia, en 1980, niega la soberanía de Afganistán. La invasión soviética se presenta como mera asistencia militar realizada de acuerdo con el artículo 4º de un tratado de amistad y colaboración celebrado en diciembre de 1978, entre el gobierno de Babrak Karmal y la URSS: “Por acuerdo entre ambas partes se tomarán las medidas pertinentes con el fin de garantizar la seguridad, la independencia y la integridad territorial de ambos países. En aras de consolidar la capacidad defensiva de las Altas Partes Contratantes, éstas continuarán fomentando la cooperación

<sup>52</sup> Jessup, Philip C., *A Modern Law of Nations*, New York, Macmillan, Co., 1948, p. 12.

<sup>53</sup> Jellinek, Georg, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, p. 37.

en la esfera militar.” El que fuera jefe del gobierno de la URSS, Leonid Brezhnev, ha expresado: “Nosotros ayudamos al nuevo Afganistán, por petición de su gobierno, a *defender la independencia nacional, la libertad y la dignidad de su país contra la agresión armada externa...*” Obsérvese cómo se sigue respetando *teóricamente* el concepto de soberanía. Casos similares se han dado, recientemente, en las intromisiones en la autonomía de El Salvador y Grenada, por parte de los Estados Unidos.

Sabido es que en el Sacro Romano Imperio había un sistema supranacional implícito. Las grandes monarquías absolutas europeas, al debilitar el sistema supranacional, colocaron a los pueblos de Europa en posición de mutua desconfianza y vigilancia. La política internacional cambió de rumbos con el uso y abuso de la voluntad de equilibrio y de las alianzas. “Semejantes coaliciones, con título muchas veces de alianzas, venían, por consiguiente, a establecer, a despecho de las proclamaciones teóricas de igualdad entre las naciones; a despecho de las alegaciones jurídicas del ‘principio de nacionalidades’ u otros parecidos; a despecho de los progresos, igualmente teóricos, de algún cuerpo más o menos vago de normas y estatutos, con etiquetas de *Derecho Internacional*, un desnivel jerárquico entre los pueblos, participantes, en otro sentido, de una misma civilización”, observa Eugenio D’Ors con su habitual perspicacia y penetración.<sup>54</sup> Y líneas adelante, el mismo autor apunta: “Las grandes potencias pudieron así abrogarse una representación del Ecúmeno, a la cual no tardaba en seguir una exclusividad en la fruición del Ecúmeno”.<sup>55</sup> De esta lamentable situación, que nos ha llevado a resultados cruentos, no hemos sabido o no hemos podido liberarnos aún.

La relatividad de las soberanías estatales ante la comunidad interestatal se va imponiendo, paulatinamente, en la vida y en la doctrina del Derecho Internacional. Aunque la historia es irreversible, nuestro Derecho Internacional en transición anda a la búsqueda de un sistema supranacional en el que impere un Derecho ecuménico sin cortapisas de soberanías nacionales. Pero esa búsqueda no impide forjar, a la altura de nuestro tiempo, una teoría de la comunidad interestatal.

<sup>54</sup> D’Ors, Eugenio, *La ciencia de la cultura*, Madrid, Ediciones Rialp, 1964, p. 251.

<sup>55</sup> D’Ors, Eugenio, *ibid.*, p. 252.