

La nueva situación mundial y la soberanía de los Estados

Francisco Javier PEÑAS*

Soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos son tres principios de las relaciones entre los Estados que, en los últimos tiempos, han venido cobrando renovada actualidad. Los cambios en la configuración del sistema internacional –fin del mundo bipolar– y las convulsiones que este cambio trae aparejadas no pueden por menos de hacer crujir la refinada, pero frágil, estructura del derecho internacional.

El sistema de Estados se ha ido dotando a lo largo de los tiempos de pautas de conducta para sus miembros que en sucesivos tratados y convenciones, conferencias y organizaciones internacionales –La Paz de Westfalia de 1648, la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas– han ido formulando los principios de lo que hoy se conoce como derecho internacional. Pero no sólo es derecho formal. Cuando los estadistas o aquéllos que aspiran a serlo invocan conceptos como soberanía, no intervención o libre autodeterminación están invocando algo más que el derecho internacional, están refiriéndose a los principios constitutivos de la sociedad internacional: aquellas ideas fundamentales de cómo deben ser las relaciones mutuas entre los elementos centrales de aquella –los Estados– y que todos comparten bien sea para atenerse a ellos, para interpretarlos de forma interesada o para violarlos.

De esta manera la discusión de si podemos hablar de una sociedad internacional entendida como aquella donde «un grupo de Estados, o de forma más general un grupo de comunidades políticas independientes, que no sólo forman un sistema en el sentido de que el comportamiento de cada uno es un elemento esencial en el cálculo de los otros sino que han establecido mediante el diálogo y el consen-

* Profesor-tutor de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

El autor agradece a Jaime Pastor sus comentarios y ayuda.

timiento reglas e instituciones comunes para la conducción de sus relaciones y reconocen el interés común en el mantenimiento de tal arreglo»,¹ o sólo podemos constatar la existencia de un sistema de Estados, está directamente relacionada con la operatividad práctica de las ideas antes mencionadas.²

Esta discusión carecería de trascendencia ética si antes de seguir pusiéramos en cuestión la validez del Estado-nación como la forma de la que los pueblos se *dotan* para organizarse políticamente. Negado el Estado-nación, el sistema de Estados, la sociedad internacional y la conflictividad entre sus diferentes principios tendrían tanta trascendencia ética como una discusión casuística entre los cuarenta ladrones de Alí Babá.

Pero dado que todos los pueblos –o sus élites dominantes–, desde aquéllos que hicieron una revolución socialista hasta los que se liberaron del dominio colonial, pasando por los que aguardan en la cola para ingresar independientes y soberanos en el club de los Estados, eligieron esta forma de organización de la comunidad, pudiéramos, dejando cuestiones de fondo al margen, empezar por reconocer que los pueblos tienen o aspiran a su propio Estado-nación y que éstos se relacionan entre sí en un sistema o sociedad internacional.

Siendo así concluimos con J. Mayall que «existe una sociedad internacional: en primer lugar en virtud de un hecho negativo como es la ausencia de unidades fuera de ella; en segundo lugar, por la exportación con éxito al mundo no occidental tanto de una teoría del Estado como de una estructura formal de sistema de Estados; y en tercer lugar como consecuencia de la amplia difusión de una mitología de la modernización que en la práctica vincula las instituciones del orden formal con las aspiraciones y las justificaciones de los hombres en la sociedad, o por lo menos las de sus líderes, y provee de una cultura con la que es posible comunicarse a través de las fronteras».³

La discusión se inicia cuando se alzan voces, en un momento en que las estructuras que dieron estabilidad al sistema están resquebrajándose y la situación es tan fluida como inestable, que contraponen el principio de soberanía del Estado al de la libre determinación de los pueblos, abogan por degradar el principio de no intervención en los asuntos domésticos de otros Estados, por subordinar la independencia de los Estados al respeto de los otros principios de la sociedad internacional, o más comúnmente hacen las tres cosas a la vez o de forma sucesiva según la coyuntura con la que se enfrentan. La invasión iraquí de Kuwait y la respuesta occidental, la protección que se ofreció a los kurdos amenazados, los problemas de disgregación de la URSS y el reconocimiento de las repúblicas bálticas y las reacciones internacionales ante la guerra civil en Yugoslavia ofrecen ilustrativos ejemplos de lo anterior.

En estas líneas quisiera tratar dos temas: (1) si dado que el derecho va por detrás de la realidad, aunque contribuye a conformarla, no se han producido cambios que lleven a que se consideren obsoletos o capitidismos principios como soberanía y no intervención; y (2), partiendo de que existen esos principios comu-

1. Bull, H. y Watson, A. (eds) *The Expansion of International Society*, Oxford: Clarendon Press, 1989.

2. Para esta discusión ver Bull, H. *The Anarchical Society*, Nueva York: Columbia University Press, 1977.

3. Mayall, J. «International Society and International Theory», en Donelan, M. (ed), *The Reason of States*, Londres: Allen and Unwin, 1978.

nes, cuál sería su papel como un sumando más en el cálculo político de los Estados.

De Rumania a Yugoslavia

Que yo recuerde, la primera voz fue alzada por Roland Dumas, a la sazón ministro de Asuntos Exteriores de Francia, cuando abogó en medio de los últimos estertores del régimen de Nicolas Ceaucescu, por una *intervención de humanidad*. Lo novedoso de la propuesta era que Dumas creía que la *Sociedad Internacional* debía, de oficio, intervenir allí donde se violaran flagrantemente los derechos humanos y que debía, por tanto, dotarse de los medios militares para hacerlo. Se subordinaba así de forma permanente y efectiva el principio de soberanía y el de no intervención al del respeto de los derechos humanos. La propuesta de Dumas tuvo más trascendencia como síntoma de lo que se avecinaba que por su repercusión práctica.

La invasión iraquí de Kuwait y la respuesta de la mayoría de los Estados fue la siguiente ocasión en la que el derecho internacional se convertía en algo tan popular como el código de la circulación. Soberanía, no intervención, abstención del uso de la fuerza para resolver los contenciosos entre los Estados fueron invocados repetidamente en aquellos días. Se esgrimió prácticamente todo el articulado de la Carta de las Naciones Unidas, especialmente su Capítulo VII –Asociación en el caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión–, y aunque Pérez de Cuéllar, Secretario General de la ONU, sostuvo que aquella no era una guerra de Naciones Unidas,⁴ las acciones de la coalición se ajustaron bastante al articulado de la Carta tal y como lo interpretaba el Consejo de Seguridad.

La ofensiva se detuvo en la frontera y las fuerzas de la coalición se abstuvieron de intervenir en la guerra civil desatada por kurdos y chiítas basándose en consideraciones prácticas: porque más vale mal Gobierno que ningún Gobierno y porque la coalición podía resquebrajarse si se iba más allá.⁵ Pero de igual forma se desató una controversia sobre el alcance de las resoluciones del Consejo de Seguridad prevaleciendo al final la idea de que el Gobierno iraquí estaba protegido por el Artículo 2(7) que instituye que «ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados... pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII». Repelida la agresión y restituidas las fronteras, la legalidad había sido restaurada.

El presidente Bush dio por suspendida oficialmente la operación Tormenta del Desierto en la medianoche del 27 de febrero. Durante el mes de marzo la disposición de Estados Unidos fue la de no intervenir en la guerra civil. Parece que incluso se llegó hasta dejar escapar del cerco a dos divisiones de la Guardia Nacio-

4. Pérez de Cuéllar declaraba a un medio español, no sin cierta amargura, que: «... Pero no es una guerra de la ONU. Es una guerra autorizada por el Consejo de Seguridad. Y es importante establecer ese matiz». *El País*, 24 de febrero de 1991.

5. Ver Peñas, F.J. *El Arco de la Crisis. El orden mundial, los conflictos regionales y el Golfo Pérsico*, Madrid: Editorial Revolución, 1991.

nal y no se insistió en el cumplimiento de los términos del alto el fuego que prohibían el vuelo de aviones y helicópteros iraquíes.

A principios de abril esta posición cambió y el día 5, el Consejo de Seguridad, a petición (*encore*) de Francia, «reflejando la emoción de la opinión mundial ante la tragedia kurda, admitió la existencia de un *derecho de injerencia* cuando la violación de los derechos humanos dentro de un Estado constituye una *amenaza para la paz y la seguridad internacional*». ⁶ Esta decisión del Consejo de Seguridad, cuyos resultados son de todos conocidos, merece algún comentario. En primer lugar, lo que A. Fontaine en la cita anterior llama «emoción de la opinión mundial» fue fomentada por los medios de comunicación en lo que C.P. Snow llamó «la indecencia definitiva» refiriéndose a la capacidad que tiene este mundo global de ver en directo por televisión mientras cena cómo nuestros congéneres se mueren de hambre en el Sahel o son barridos por la aviación, en este caso la iraquí. En segundo lugar porque escondía las razones reales. En palabras de J. Mayall: «la atención dedicada por los medios de comunicación occidentales al sufrimiento de los kurdos en la frontera turca hacía peligrar los dividendos políticos que los Gobiernos occidentales habían acumulado durante la conducción de la guerra misma». ⁷ En tercer lugar, se argumentó que si había alguna obligación internacional de ayudar a los kurdos, ésta provenía «esencialmente de que la coalición había causado tal devastación a Irak que lo había sumido en el caos y había hecho la rebelión inevitable» ⁸ ateniéndose más al principio de la responsabilidad sobre los efectos de los propios actos que a consideraciones sobre la justicia de la causa de kurdos y chitas. En cuarto lugar, se justificaba la intervención por la *amenaza a la paz y la seguridad internacional*, única razón válida según la Carta para hacer caso omiso del Artículo 2(7) antes citado y violar la soberanía iraquí más allá del mandato original de la resolución 678. ⁹ En quinto lugar podríamos comentar que la intervención se hizo de manera vergonzante, pasando como de puntillas por el espinoso tema de la soberanía iraquí, intentando lograr la aquiescencia de Bagdad y en mal disimulada polémica con el Secretario General de NN.UU., Pérez de Cuéllar, que sostenía la ilegalidad de la violación de la soberanía iraquí. Ante esta situación sólo el Gobierno francés se atrevió a volver a repetir los argumentos de R. Dumas, mencionados más arriba, sobre el derecho a la intervención. En sexto y último lugar, convendría destacar que fueron franceses y británicos quienes cuando despedazaban el imperio otomano decidieron que los kurdos no tuvieran un Estado propio, que fue la Sociedad de Naciones la encargada de supervisar los mandatos –Irak y Siria, por ejemplo– cuya existencia negaba la del Estado kurdo, que fueron las Naciones Unidas las encargadas de santificar el principio *uti possidetis* (tal como ahora posees) por el que los nuevos Estados heredaron, tal cual, las fronteras de las antiguas colonias y que si los Estados occidentales temen que la revisión de fronteras afecte a la estabilidad internacional, los países del Tercer Mundo temen que ponga en cuestión su existencia misma. De tal manera que la intervención en el Kurdistán fue tratar un síntoma de una larga y prolongada enfermedad cuyas causas han de buscarse en la sociedad internacional. De los

6. Fontaine, A. «La Injerencia», *El País*, 24 de julio de 1991.

7. Mayall, J. «Non-intervention, self-determination and the "new world order"», *International Affairs* (Cambridge), Vol. 67, núm. 3, Julio de 1991.

8. Mayall, J., artículo citado.

9. Esta resolución del Consejo de Seguridad, del 29 de noviembre de 1990, fue la que autorizó el uso de la fuerza para desalojar a Irak de Kuwait.

kurdos no se ha vuelto a oír hablar, desplazados de las noticias primero por los etíopes y luego por las crisis en la URSS.

La amenaza de desmembramiento de la URSS dio lugar a una reconsideración de los principios de la sociedad internacional. Letonia, Lituania y Estonia han podido ser la gran excepción. A favor de su independencia contaban con que habían sido Estados independientes durante 20 años y que como tales fueron instituidos por la Conferencia de Versalles; contaban también con que la anexión producida a raíz del pacto germano-soviético nunca fue reconocida explícitamente por los Estados occidentales y con que durante la guerra fría su caso fue aireado como arma arrojada contra Moscú, sentando los reales de una retórica de la que luego iba a ser difícil zafarse. No se trataba de ejercer el derecho de autodeterminación propiamente sino de acabar con una ocupación ilegal. En contra de su independencia jugaba la ratificación de las fronteras europeas que se realizó en el Acta Final de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE), en Helsinki en 1975 –de hecho se impidió la entrada de los delegados de estas repúblicas a la cumbre de la CSCE en París el año pasado–; además, la modificación de fronteras era un asunto delicado en una situación de agudo enfrentamiento entre bloques y más delicado aún cuando la avanzada disgregación de la URSS ponía en peligro la reforma que iba a llevar a los soviéticos al paraíso de los «regímenes democráticos y con economía de mercado». Douglas Hurd, ministro de Asuntos Exteriores británico, lo explicaba de forma sucinta: «Uno puede concebir que entidades bien definidas como las Repúblicas Bálticas puedan llegar a la independencia a través de la negociación, pero todos hemos aprendido ya mucho, quizás particularmente entre las dos grandes guerras de este siglo, sobre los peligros de tratar de corregir errores jugando con las fronteras».¹⁰

Finalmente, la guerra civil en Yugoslavia ha tensado hasta lo indecible los hilos del derecho internacional. Estando claro que croatas y eslovenos quieren la independencia, ¿es necesario en virtud del principio de libre determinación reconocer a la República de Croacia y a la República de Eslovenia?, ¿será éste un precedente inadmisibles? se preguntan los Gobiernos occidentales. Teniendo en cuenta que la guerra civil es abierta y el Ejército federal y los guerrilleros serbios pueden acabar con Croacia, ¿debemos intervenir con fuerzas de mantenimiento de la paz sin el consentimiento del Gobierno legítimo o en su defecto sin el acuerdo de todas las partes implicadas? Y si intervenimos, ¿qué base legal podemos esgrimir para aventurarnos en semejante avispero? Un portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores francés precisaba que «para que esa fuerza (europea y de intervención) pueda realizar su misión con un sólido fundamento jurídico... es necesario el acuerdo de todas las partes implicadas en el conflicto yugoslavo».¹¹

Se habla de establecer un *código de minorías* administrado por la CSCE que proveería la *obligación de intervenir* para salvaguardar a aquéllas.¹² Y ¿qué pasará si el Gobierno lituano tiraniza a las minorías rusa y polaca de su pequeña república? ¿qué deberían hacer los países occidentales? ¿acaso despojar a Lituania de parte de su recién recobrada soberanía nacional?

De esta manera los Gobiernos se debaten entre opciones contrapuestas –esta-

10. Hurd, D. Discurso pronunciado el 10 de abril de 1991, citado por Mayall, J. en artículo citado.

11. *El País*, 18 de septiembre de 1991.

12. Fichett, J. «Yugoslavia Crisis: EC's First Such Test Exposes Deep Strains», en el *International Herald Tribune*, 18 de septiembre de 1991.

bilidad vs. peligro de verse implicados en una guerra civil, el reconocimiento de nuevos Estados vs. problemas domésticos que esto puede generar, restablecimiento de la justicia vs. inamovilidad de las fronteras, etc.— y en este debatirse argumentan con los principios fundamentales de la sociedad internacional que ya hemos mencionado: soberanía vs. necesidad de intervenir, libre autodeterminación vs. integridad territorial, etc.

Resumiendo estas situaciones y este debate, el semanario británico *The Economist* planteaba que una de las partes del nuevo «arreglo» mundial sería un cambio en la noción de soberanía: «Las democracias quieren desalentar algunas de las cosas más ignominiosas que ocurren dentro de las fronteras nacionales». ¹³ Haciendo un repaso de las recientes intervenciones —Irak, Kurdistán, Yugoslavia...—, argumentaba a favor de la necesidad de que las «democracias» se dotaran de algunas reglas de «autolimitación» (*self-restraint*) en las violaciones de las soberanías ajenas. Lo resumía en tres reglas: «Una intervención justificada necesita de una víctima que lo necesita de verdad; una intervención sabia necesita claras perspectivas de éxito; y se necesita que la intervención sirva a los propios intereses nacionales». Afirmaba que si sus comentarios sonaban como si se subordinara la moral al desnudo interés propio se debía a que efectivamente era así. Lo que, a mi entender, es más digno de atención es el hecho de que lo que intenta *The Economist* no es abogar a favor de la revisión del principio de soberanía, sino limitar y dar racionalidad a sus violaciones.

Principios contradictorios

Antes de examinar los cambios que se han producido en la sociedad internacional, quizá merezca la pena explicar sucintamente el contenido de esos principios en discusión: soberanía de los Estados, libre determinación de los pueblos, no intervención en los asuntos internos de otros Estados y finalmente, y en diferente grado, respeto a los derechos humanos.

La soberanía es un concepto, una cualidad, un atributo que los hombres conceden al poder político, no algo tangible como la fuerza, sino un acuerdo forjado a lo largo de los siglos y condicionado históricamente. En un principio el concepto de soberanía expresaba la idea de que sólo había una última y absoluta autoridad en la comunidad política¹⁴ y que esta autoridad lo era bien por designación divina o bien por un pacto entre el Leviatán y sus súbditos o por un contrato social. El concepto de soberanía está íntimamente ligado al concepto de Estado, pero no sólo. Es necesario que exista una comunidad política que reconozca a tal Estado y que éste sea efectivo.

En el lento proceso de construcción de la sociedad internacional, la Paz de Westfalia supuso que los Estados europeos reconocieran mutuamente la soberanía de los respectivos príncipes sobre sus súbditos. Este reconocimiento está en el origen de la sociedad europea, y más tarde de la internacionalidad, y de las prácticas diplomáticas que la caracterizan. A principios del siglo XIX y fruto de la Revolu-

13. Ver «A New World Order», en *The Economist*, 28 de septiembre de 1991.

14. Las reflexiones que siguen se basan sobre todo en Hinsley, F.H. *Sovereignty*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986, 2.ª edición.

ción Francesa, las guerras napoleónicas y el Congreso de Viena, el concepto de soberanía se desdobló. Por un lado, el concepto de soberanía se convirtió en el principio más importante en la política exterior de los Estados. El Estado *soberano* era aquel que tenía *soberanía internacional* o, lo que es lo mismo, *independencia*. Por otro lado, y más lenta y convulsivamente, la soberanía fue cambiando de manos: de la soberanía del gobernante –del príncipe– a la soberanía del pueblo, de la nación. El pueblo se convirtió en la única fuente de la soberanía y el Estado en el único que la ejercía. Estamos ante el Estado moderno ante el Estado-nación.

En la práctica internacional la existencia de una autoridad soberana es la cualificación esencial para ser miembro de la comunidad, lo que no deja de ser arbitrario y a menudo contradictorio. En primer lugar, porque determinar quién es la autoridad puede ser o interesado o convencional. En el caso de una guerra civil, por ejemplo, diferentes Estados reconocen a diferentes autoridades supremas; o en el caso de muchos nuevos Estados la autoridad es puramente nominal: la Organización de Unidad Africana sigue la práctica de reconocer como Gobierno legítimo a aquél que ocupa la capital.

Como explica F.H. Hinsley: «Desde el momento en que por razones prácticas se tiene que presuponer que cada Estado independiente es soberano en su propio territorio, hay que aceptar que algunos sean soberanos en teoría, aunque en realidad el desarrollo histórico y la condición presente del territorio sobre el que gobiernan no hayan permitido que el concepto de soberanía emerja como algo relevante o como una posible base de autoridad. De algunos Estados se debe aceptar el que sean soberanos aunque de hecho no gobiernen».¹⁵ Es este reconocimiento de la sociedad internacional, cuya máxima expresión es el ingreso en las Naciones Unidas, lo que en muchos casos confiere soberanía al Estado. Es la distinción entre soberanía *de facto* y *de jure* hecha por D. Held o entre *soberanía positiva* –capacidad– y *soberanía negativa* –reconocimiento internacional– hecho por R.H. Jackson.¹⁶

Obviamente la formulación de que la soberanía viene del pueblo no va más allá del hecho de que ningún gobernante se atreva a invocar la designación divina como fuente de su autoridad. Esto ya no es aceptable. Tampoco quiere decir que el pueblo sea soberano, ni siquiera que esté claro quién es el pueblo.

La cualidad de la soberanía no implica, como hemos visto, que el Gobierno sea efectivo, ni mucho menos que sea justo o respete los derechos humanos. Esta es la brecha por donde la soberanía enfrenta a la libre determinación de los pueblos o al respeto a los derechos fundamentales de las personas.

Tanto la Carta de las Naciones Unidas como la llamada Declaración sobre los Principios,¹⁷ aprobada por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970, o el Acta Final de Helsinki de la CSCE aprobada el 1 de agosto de 1975, recogen la doctrina actual sobre la soberanía. En estos textos se define, en palabras de A. Remiro,

15. Hinsley, F.H., obra citada.

16. Held, D. *Political Theory and the Modern State*, Cambridge: Polity Press, 1989; Jackson, R.H. *Quasi-States. Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990 y Jackson, R.H. y Rosberg, C.G. «Why Africa's Weak States persist: the Empirical and the Juridical in Statehood», *World Politics*, Vol. 35, núm. 1, octubre de 1982.

17. R. 2625 (XXV). «Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas».

como «el conjunto de competencias atribuidas al Estado por el derecho internacional ejercitables en un plano de independencia e igualdad y respeto a otros Estados».¹⁸ Hacia el interior implicaría la integridad territorial y la independencia política para dotarse del sistema político, económico y social que crea conveniente. Hacia el exterior sería sinónimo de independencia e igualdad jurídica y soberana y de ella se desprende el principio de no intervención.

El principio de no intervención por el que han luchado denodadamente los países del Tercer Mundo en todos los foros internacionales tiene que hacer equilibrios sobre la desigualdad real de los Estados intentando diferenciar lo que es una intervención condenable de una influencia permitida, determinando que la diferencia está en que la primera contiene un elemento de intencionalidad, un propósito de coacción, del que la segunda carece.¹⁹ De tal manera que los Gobiernos para intervenir se ven obligados a inventarse —otra vez *el vicio rinde homenaje a la virtud*— peticiones de ayuda por parte del Gobierno legítimo, etc. El mismo Gobierno iraquí, en la reciente crisis, se inventó un supuesto Gobierno revolucionario kuwaití que después de haber tomado el poder pidió ayuda fraternal a Irak. Esta ficción no duró mucho, no se sabe si porque se descubrió que el presidente de tal consejo revolucionario era pariente cercano de Saddam Hussein, como entonces se informó, o por otros factores del desarrollo de la crisis.

Hay, por otro lado, intervenciones que son comúnmente aceptadas. Por ejemplo, Julius Nyerere, presidente de Tanzania, ha denunciado repetidas veces que la cláusula de condicionalidad que el Fondo Monetario Internacional (FMI) impone a los solicitantes de créditos es una clara violación de la soberanía nacional.²⁰ Sin embargo, las cláusulas de condicionalidad de los préstamos del FMI son mayoritariamente aceptadas.

La doctrina oficial de Naciones Unidas, el derecho internacional existente, sostiene que el principio de autodeterminación tiene preeminencia sobre los principios que hemos comentado más arriba en aquellos territorios no autónomos que se consideran coloniales. Punto y final. En el caso de que el llamado Comité de los 24 (encargado de la descolonización) no considerara a un territorio no autónomo y colonial, la soberanía y la integridad territorial del Estado que ejerciera la autoridad tendría preeminencia sobre todo lo demás, y tanto la *Declaración de Principios* como el Acta Final de Helsinki insisten en que nada de lo dicho sobre autodeterminación «se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menoscabar total o parcialmente la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes».²¹

Es más, el derecho a la libre determinación es el de los territorios, no el de los pueblos, puesto que la doctrina de Naciones Unidas concluyó que el *pueblo* eran las poblaciones que ocuparan el territorio. La soberanía tendía a ser inseparable de la delimitación espacial de Estado, como ha señalado J.A. Carrillo Salcedo.²² Esta vinculación de libre determinación y territorio no tiene nada de extraño pues, como comentaba un funcionario británico en 1956 sobre los debates en torno a la

18. Remiro Brotons, A. *Derecho Internacional Público. I. Principios Fundamentales*, Madrid: Tecnos, 1982.

19. Remiro Brotons, A., obra citada.

20. Thomas, C. *In Search of Security. The Third World in International Relations*, Hemel Hempstead, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1987.

21. Ver Remiro Brotons, A., obra citada.

22. Citado por Remiro Brotons, A. obra citada.

descolonización en las Naciones Unidas: «en apariencia todo parecía muy razonable, dejar que el pueblo decida. En los hechos era ridículo porque el pueblo no podía decidir hasta que alguien decidiera quiénes eran el pueblo».²³

Como comenta J. Mayall: «La elevación del principio de autodeterminación a la cúspide de los valores políticos en la Conferencia de Paz de París creó tantos problemas como resolvió. El estatuto de la Sociedad de Naciones proveía protección a las minorías nacionales en un esfuerzo por lidiar con el extraño hecho de que no lograba que coincidieran los mapas nacional y político de Europa. Sin embargo, el concepto de derecho de las minorías fue una de las víctimas de la era fascista y no sobrevivió en la Carta de Naciones Unidas de 1945. En su lugar el derecho a la libre determinación de los pueblos (en el sentido antes mencionado) fue considerado un derecho humano inalienable. Por otro lado todos los miembros de las Naciones Unidas firmaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El Estado soberano y el individuo triunfaron en la nueva formulación y se eclipsó la idea de que los grupos minoritarios tuvieran derechos».²⁴

El hecho de que, como plantea J. Mayall, los individuos hayan salido bien parados en la elaboración del derecho internacional no significa naturalmente que salgan bien parados en la práctica diaria de los Estados. Sin embargo los convenios son vinculantes para todos los Estados firmantes y si todos los Estados han ratificado la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, resolución 217 (III) de 10 de diciembre de 1948, se supone que deben atenerse a ella en su práctica doméstica. Aún más, según el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas –que, de acuerdo con los Pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos económicos, sociales y culturales, debe mantener un seguimiento sobre estos temas– las violaciones de los derechos humanos que amenazan la paz no pueden estar consideradas como dentro de la jurisdicción interna de los Estados y por tanto no rige la cláusula de no intervención del artículo 2(7) de la Carta. El Consejo Económico y Social en su resolución 1503 de 27 de mayor de 1970 establecía que una violación de los derechos humanos grave, continuada y bien documentada nunca podía estar dentro del *domaine réservé* (dominio reservado a los Estados). Según C.E. Ritterband «el derecho internacional no ofrece hoy ya ninguna justificación para la pasividad (internacional)... pero tampoco da respuestas claras al problema de los medios y de la extensión de las intervenciones de humanidad (para evitar la violación sistemática de los derechos humanos)».²⁵ Esta ambigüedad –*neutralidad del derecho* en palabras de A. Remiro–²⁶ es un campo bien abonado para que las potencias puedan optar por una u otra vía según sus intereses.

Todo lo anterior merecería algún comentario más. En primer lugar, a pesar de que las pautas de las relaciones entre los Estados pueden estar extensamente codificadas e incluso que los Estados en sus actuaciones –o en sus violaciones del derecho internacional– buscan pretextos o coartadas que hagan aparecer dichas actuaciones como conformes a derecho –como hemos dicho antes, el vicio rinde

23. Sir Ivor Jennings, citado por Mayall, J. *Nationalism and the International Society*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

24. Mayall, J., artículo citado.

25. Ritterband, C. H., «Human Rights and Non-Intervention», en *Swiss Review of World Affairs*, Vol. 41, núm. 3, junio de 1991.

26. Remiro Brotons, A., obra citada.

homenaje a la virtud—, lo que más cuenta en realidad es el cálculo político de costes y beneficios de una actuación.

En segundo lugar, en este cálculo habitualmente entra el derecho. Según A. Remiro: «Tampoco está de más recordar que el Derecho es sólo un componente en el cálculo de pros y contras que acaba decidiendo los actos de los miembros de la sociedad internacional y en este sentido todo lo que conduzca a su reforzamiento aumentará su peso específico en el proceso decisorio».²⁷

En tercer lugar, estos principios de la sociedad internacional pueden ser contradictorios. En palabras de A. Roberts: «La sociedad y el derecho internacional están todavía atrapados en principios contradictorios: por una parte, la soberanía de los Estados y la no intervención en sus asuntos internos y por otra, los derechos humanos; de un lado, la igualdad de los Estados y de otra, los especiales privilegios de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los estadistas todavía se enfrentan a dilemas de tan difícil resolución como los de tiempos antiguos: la elección entre los acuerdos y disposiciones existentes que preservan la estabilidad y la revisión de tales disposiciones en nombre de la autodeterminación o la justicia es tan difícil en lo que respecta a la Unión Soviética o a Yugoslavia hoy como lo era en el mundo al que se enfrentaban los constructores de la paz en 1919».²⁸

Estas contradicciones plantean problemas éticos de alguna envergadura sólo atemperados por el hecho de que la solución no está en manos del ciudadano común y corriente. El mismo proceso de autodeterminación puede entrar en conflicto con la solidaridad. Un ejemplo clásico es el de la guerra civil nigeriana. Biafra, que era la región del país que poseía el petróleo, intentó la secesión de Nigeria apoyada por determinadas potencias occidentales; el Gobierno central se resistió entre otras cosas porque de haber tenido éxito el país hubiera sido aún más pobre de lo que era. Admitamos por lo menos que el ejercicio de la libre determinación por parte de los ibos iba a tener graves consecuencias para el resto de la población nigeriana. En el caso de Yugoslavia, A. Fontaine comentaba que «en una crisis económica grave... sería terrible que las poblaciones de las repúblicas ricas del Norte se cansasen de satisfacer las necesidades de las hermanas pobres del Sur, a las que denuncian... por su pereza y su ineficacia».²⁹

Por su parte, el dilema entre el respeto a la soberanía y a los derechos humanos es un ejemplo clásico. La sociedad internacional podría fomentar la intervención de sus miembros contra el violador de esos derechos, pero, aparte de que no se daría abasto e incluso se podría aplicar aquéllo de que «quien esté libre de pecado que tire la primera piedra», siempre sería problemático delimitar quién decidiría la intervención y quién la llevaría a cabo, además de que semejante precedente haría saltar por los aires el principio de no intervención, que es una de las principales protecciones de los débiles frente a los poderosos. Como escribía I. Clark: «Es una de las paradojas de la situación presente, y que nos salva de simplificaciones fáciles, el que los nuevos Estados se agarren tenazmente a los mecanismos del orden diplomático viendo en sus provisiones de no injerencia la mejor

27. Remiro Brotons, A., obra citada.

28. Roberts, A. «A New Age in International Relations?», en *International Affairs* (Cambridge), Vol. 67, núm. 3, julio de 1991.

29. Fontaine, A., artículo citado.

salvaguarda de la independencia de los débiles Estados en un orden jerárquico dominado por los fuertes».³⁰

Una nueva situación

Hace ya tiempo que la soberanía de los Estados está siendo debilitada por la creciente interdependencia del mundo contemporáneo. Es un lugar común entre los estudiosos de las relaciones internacionales que la imagen típica del paradigma realista clásico que representa a los Estados como bolas de billar no corresponde al estado actual de las relaciones internacionales. Hoy el caudal de interacciones entre Estados y sociedades civiles es tal que cualquier decisión doméstica o de política exterior se ve influida por numerosos condicionantes. Como plantea W. McNeill: «Nos enfrentamos a una brecha entre la escala de la decisión política, que es la de las unidades nacionales soberanas y distintas, y los flujos de comunicación que circulan abundantemente por el mundo».³¹

La soberanía de los Estados se halla asimismo condicionada por la existencia de una economía global, basada en la movilidad del capital,³² cuyos flujos penetran las fronteras. Multitud de decisiones de los Estados que conciernen a aspectos tan fundamentales como su seguridad o su bienestar doméstico no pueden tomarse sin tener en cuenta los condicionantes económicos internacionales. Con frecuencia los Estados se ven incluso forzados a discutir tales decisiones en determinados foros o instituciones internacionales. Ya hemos mencionado antes como para algunos líderes del Tercer Mundo las cláusulas de condicionalidad del FMI son ataques a la soberanía nacional. Cualquier Estado considera que una economía desarrollada es imprescindible para su seguridad y bienestar pero, paradójicamente, como plantea N. Harris, «... cuanto más avanzada sea la economía, menos autosuficiente será. Si "dependencia" indicaba relaciones económicas entre un país y el mundo, cuanto más avanzado era el país más dependiente era o, en otras palabras, su actividad doméstica estaba más determinada por relaciones internacionales».³³

La soberanía de un país está también condicionada por el sistema global de información. Es cada vez más difícil para un Estado hacer impenetrables sus fronteras a los flujos de información. En un doble sentido, ni puede ocultar al mundo sus problemas domésticos, ni puede evitar que sus ciudadanos se vean influidos por informaciones, valores o pautas de consumo provenientes del exterior. No es extraño el caso de que los ciudadanos de un Estado recurran a medios de comunicación del exterior para informarse de la situación interna de su propio país. La otra cara de la moneda es que la estructura de la información es tal que lo que no es noticia, y muchas veces esta cualidad responde a criterios arbitrarios o interesados, no existe.

30. Clark, I. *The Hierarchy of States. Reform and Resistance in the International Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

31. McNeill, W. H. «Winds of Change», en Rizopoulos, N. X. (ed) *Sea-Changes. American Foreign Policy in a World Transformed*, Nueva York: Council of Foreign Relations, 1990.

32. Ross, R. J. S. y Trachte, K. C. *Global Capitalism. The New Leviathan*, Nueva York: State of New York University, 1990.

33. Harris, N. *The End of the Third World*, Harmondsworth, R. U.: Penguin, 1987.

La base económica, informativa, cultural, etc... sobre la que se asienta el parcelado sistema de Estados conduce al enfrentamiento entre el principio de soberanía y la conciencia de que la seguridad y la estabilidad hoy son interdependientes.

Por otra parte, en los últimos años del siglo XX nos enfrentamos a dos fenómenos de capital importancia. Por un lado, la extensión de la forma del Estado-nación a todo el globo y, por otro, el fin de la llamada guerra fría y por tanto el fin de esa peculiar estructuración del sistema de Estados que ha sido conocida como bipolaridad. El principio de autodeterminación de los pueblos tal y como está establecido en la doctrina de Naciones Unidas ha cumplido ya su función casi por completo. La libre determinación entendida como descolonización tiene ya escaso campo de aplicación. A partir de ahora, si surgen nuevos Estados-naciones, será a costa de Estados ya establecidos y reconocidos como tal por la sociedad internacional, no de territorios no autónomos. El derecho internacional tal y como hasta ahora lo conocemos no ofrece un camino claro para esta posibilidad.

Por su parte, el fin de la guerra fría, con la inestabilidad que trae consigo, plantea nuevos desafíos a la sociedad internacional porque, tal como señala S.P. Huntington, «... parece probable que el nuevo mundo carecerá de una escisión dominante tal como la que caracterizó la guerra fría, pero contará con una gran profusión de antagonismos étnicos, nacionales, religiosos, económicos y culturales... las relaciones entre los países pueden ser más volátiles y posiblemente con más dobleces... las naciones percibirán menos amenazas en común y perseguirán por tanto, con más frecuencia intereses unilaterales... los *buenos* y los *malos* de la escena mundial cederán su puesto a una pléyade de *grises*... en conclusión, es de esperar que este nuevo mundo carezca de la claridad y la estabilidad del periodo anterior».³⁴

Esto se reflejará en la vigencia o no, la eficacia o no de determinados principios de la sociedad internacional. Así, B. Buzan afirma que «no está todavía claro si lo que está bajo ataque es la norma de las fronteras inamovibles o su práctica en algunos lugares. Pero parece claro que esta norma es vulnerable a la contranorma de autodeterminación nacional, y que algunos de los frenos a los cambios de fronteras han sido debilitados por el fin de la guerra fría»,³⁵ como comentaba W. Pfaff: «...Ahora estamos argumentando que las democracias tienen derecho a no tener en cuenta el principio de soberanía para proteger a grupos nacionales o para salvar a la gente de sus odios ancestrales o sus locuras colectivas».³⁶

El mundo de finales del siglo XX es homogéneo en lo que M. Howard, según confiesa a falta de una palabra mejor, llama *cultura*,³⁷ es decir valores, ideas y pautas de comportamiento social, económico y político o, como plantea F. Halliday, carece de enfrentamientos sistémicos:³⁸ el libre mercado y la democracia liberal son las ideas que planean y todos los Estados se ven obligados a definirse a su favor o en su defecto a justificar el porqué de su no implantación.

34. Huntington, S. P. «Los nuevos intereses estratégicos de EE.UU.», en *Claves de razón práctica*, núm. 14, julio-agosto, 1991.

35. Buzan, B. «New patterns of global security in the twenty-first century», en *International Affairs* (Cambridge), Vol 67, núm. 3, julio, 1991.

36. Pfaff, W. «But Traditional Sovereignty Is Losing Its Luster», en *International Herald Tribune*, 11 de julio de 1991.

37. Howard, M. «Gramática militar y lógica política: ¿Sobrevivirá la OTAN si gana la guerra fría?», en *Revista de la OTAN*, ed. española, núm 1, 1990.

38. Halliday, F. «El Triunfo de Occidente. El fin de la Guerra fría y su significación», *Debats*, núm. 33, septiembre de 1990.

¿Un nuevo paradigma?

Todos estos cambios no pueden por menos que repercutir tanto en los principios de los que la sociedad internacional se fue dotando para su autogobierno como en los paradigmas con los que se examinan las relaciones internacionales o, por lo menos, la seguridad de los Estados en este marco. Así, D. Moisi habla de «la reentrada de la sociedad civil como un actor en la escena mundial»³⁹ y R. Debray especifica aún más y afirma que «las amenazas a la seguridad de los Estados no provienen de otros Estados, sino que son endógenas».⁴⁰ Si esto es así, las relaciones conflictivas de los Estados no serán con otros Estados con los que ya comparten una misma *cultura*, sino que provendrán de etnias, grupos religiosos, o nacionalidades insatisfechas. El derecho internacional, que hasta ahora ha regulado relaciones entre unidades soberanas y se presupone que autodeterminadas, debería plantearse hacer frente a estos nuevos focos de conflictividad y prepararse para tiempos difíciles y tormentosos. Soberanía de los Estados, no intervención y libre determinación de los pueblos tendrían que ser vistos desde una perspectiva diferente. Roland Dumas quizás encontraría más apoyo para su propuesta.

Este razonamiento –cuyo punto de partida es la afirmación de R. Debray– no deja de tener su lógica interna y su parte de verdad, aunque cabría hacerle alguna puntualización. En primer lugar, podría calificarse de eurocéntrico pues en lo que, a falta de un concepto mejor, se conoce como Tercer Mundo ciertamente las amenazas a la seguridad de los Estados provienen y han provenido siempre de su falta de consolidación nacional y de su atraso económico, pero también de otros Estados; el hecho de que Estados Unidos se apresurara a combatir la invasión iraquí de Kuwait no quiere decir que esté dispuesto –y tenga recursos– para hacer lo mismo en otras zonas menos estratégicas del planeta por lo que no es de esperar que el orden sea restaurado cada vez que, como en el caso de la invasión iraquí de Kuwait, sea infringido. Además se puede constatar que el fin de la guerra fría está dando lugar en el Tercer Mundo al renacimiento de las potencias regionales y reavivando los conflictos entre Estados.

En segundo lugar, la experiencia histórica no ha demostrado que la falta de diferencias sistémicas –el compartir una misma *cultura*– impida los conflictos capaces de amenazar la seguridad de los Estados. Por el contrario, hay opiniones como la de C.F. Bergsten, quien sostiene que «la historia sugiere que hay un riesgo de conflicto considerable... (que se produciría cuando)... los conflictos económicos, desbordando su marco, dan lugar a intensas rivalidades políticas. Una pauta semejante contribuyó al derrumbe del orden global antes de 1914 y lo mismo pasó en el período de entreguerras».⁴¹ Otros autores, como Susan Strange, hablan por el contrario de la existencia de una comunidad de negocios internacional que exige un gobierno supranacional, y argumentan que las guerras comerciales no pueden tener tanta importancia cuando los flujos de capitales superan con mucho y desde

39. Moisi, D. «Study the Parallels, but Remember: This is All New», en el *International Herald Tribune*, 13 de septiembre de 1991.

40. Debray R. «Bases para un nuevo orden mundial», conferencia pronunciada en el seminario *El nuevo orden mundial tras la guerra del Golfo*, organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Barcelona, del 25 al 28 de junio de 1991. Notas tomadas por el autor.

41. Bergsten, C.F. «The World Economy», en *Foreign Affairs*, verano 1990.

hace tiempo a los flujos comerciales.⁴² El mundo de la economía se habría unificado y el mundo de la política debería en parte superar su parcelación. Esta sería una contraobjeción que abundaría en tesis como la ya mencionada de R. Debray.

Sería quizás demasiado pronto para abandonar una teoría de las relaciones internacionales y un derecho internacional basados en la primacía del Estado y de la soberanía. No hay todavía claridad, pero no sería de extrañar que los Estados, sobre todo los poderosos, en la búsqueda de la estabilidad y en la defensa de esa su *cultura*, se vieran tentados de revisar los principios que han fundamentado la sociedad internacional durante siglos.

42. Strange, S. «The Name of the Game», en Rizopoulos, N. X., obra citada. Hay claramente dos escuelas. Aquéllos que, como Bergsten en la obra citada, R. W. Tucker en «1989 and All That» (en Rizopoulos, N. X., obra citada) o el mismo R. Gilpin en *The Political Economy of International Relations*, (Princeton: Princeton University Press, 1987), sostienen la potencial conflictividad de la competencia entre Estados o bloques comerciales y otros, como Susan Strange en el artículo mencionado o Robert Cox en «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory» (en *Millennium*, Vol. 10, 1981) o *Production, Power and World order: Social Forces in the Making of History*, (Nueva York: Columbia University Press, 1987), o Stephen Hymer («International Politics and International Economics: A Radical Approach» en A. J. Frieden y D. A. Lake (eds) *Economics Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, Nueva York: St. Martin's Press, 1987), o en el Estado Español, J. M. Vidal Villa (*Hacia una economía mundial*, Barcelona: Plaza y Janés/Cambio 16, 1990), argumentan que la globalización de la economía nos acerca a lo que un marxista llamaría *superimperialismo*.