

DERECHO INTERNACIONAL Y AUTORIDAD

JOSÉ ALEJANDRO CONSIGLI

Solamente si existen convicciones comunes alrededor de ciertos valores puede construirse una comunidad. No entraré a considerar las diferencias semánticas y sociológicas entre sociedad y comunidad; tomaré ambos vocablos como sinónimos pues entiendo que la distinción no hace al fondo del tema de la autoridad, al menos tal cual nos convoca hoy. Pues bien, nacida la comunidad se justifica la autoridad, antes no era necesaria. Las reglas de acción para esa autoridad y para quienes le estén sujetos son las normas jurídicas. *Ibi societas ubi ius*, reza el tradicional adagio: donde hay sociedad hay derecho; y podríamos agregar también que donde hay derecho hay autoridad: alguien que dirige, que manda, sujetándose a unas reglas.

No entraré a considerar profundamente si la comunidad internacional es una realidad histórica o una mera aspiración en el espíritu de los hombres y en el imaginario de los pueblos. Más bien daré por hecho que hacia ella tendemos, y que se trata de una noción civilizadora que tiende a sustituir la visión clásica de simple coexistencia de naciones o de estados -un tejido de relaciones bilaterales dominadas por los intereses nacionales, la reciprocidad y el *do ut des*- por la idea de una cierta entidad interdependiente, unida y solidaria.

En el ámbito internacional, parece que hoy existen consensos en torno a valores como democracia, derechos humanos, preservación del medio ambiente y paz. Pero hay que reconocer que las interpretaciones de estos conceptos son muy diversas en un mundo que, aunque globalizado, es a la vez convulso y fragmentado.

La sociedad internacional contemporánea es sumamente compleja, y dentro de ella se pueden identificar tres estructuras que coexisten y conforman el actual sistema internacional:

- a. una relacional, que se expresa en una sociedad internacional predominantemente interestatal, descentralizada, paritaria y fragmentada;
- b. una institucional que se muestra principalmente en la cooperación institucionalizada a través de las organizaciones internacionales gubernamentales, universales o regionales;

- c. y una comunitaria todavía en proceso de formación, guiada por el principio de solidaridad y en la que actúan actores muy diversos, no todos ellos estatales.¹

Esta coexistencia y esta fragmentación nos llevan a preguntarnos qué hay de aspiración y qué de realidad en la noción de comunidad internacional y por lo tanto en la existencia de una autoridad internacional. Sería un error pensar que la comunidad internacional tiene ya tal entidad que ha desplazado a los Estados, y que debería buscar su último modo de expresión en una organización política de la humanidad a través de una autoridad mundial para la gestión de los intereses generales.

En la Encíclica *Pacem in Terris* de 1963, por ejemplo, Juan XXIII sostenía que “*como hoy el bien común de todos los pueblos plantea problemas que afectan a todas las naciones, y como semejantes problemas solamente puede afrontarlos una autoridad pública cuyo poder, estructura y medios sean suficientemente amplios y cuyo radio de acción tenga un alcance mundial, resulta, en consecuencia, que, por imposición del mismo orden moral, es preciso constituir una autoridad pública general*”². Ya mucho antes que él la idea de una autoridad mundial había sido enunciada por Immanuel Kant, y su *ius cosmopoliticum* e inclusive Francisco de Vitoria había hablado de un *totus orbis*. En cualquier caso, esa autoridad -cuyo poder debería alcanzar el mundo entero y poseer medios idóneos para conducir al bien común universal- habría de establecerse con el consentimiento de todas las naciones y no imponerse por la fuerza de las grandes potencias.

A casi cincuenta años de la *Pacem in Terris*, con todos los avances realizados -la caída del telón de acero, el crecimiento de las comunicaciones, la así llamada globalización, la realidad de la interdependencia, etc.- la relevancia ética de la propuesta no ha perdido ni su empuje ni su fuerza, y la idea de una Autoridad mundial es todavía una aspiración de muchos. Pero no ha habido avances prácticos en ese sentido. Por eso, no estimo satisfactorio -ni científica ni políticamente- limitarme a postular la superación de la soberanía de los Estados o predicar la necesaria institucionalización de la comunidad internacional universal.

Desde mi punto de vista, una interpretación unívoca de la noción de comunidad y la consecuente autoridad internacional es parcial e inconveniente, porque ignora la persistencia de otras estructuras -la relacional y la institucionalizada- en el sistema internacional contemporáneo.

¹ Cfr. Carrillo Salcedo, Juan Antonio “Algunas reflexiones sobre la noción de comunidad internacional”. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid. 2007. Disponible en <http://www.racmyp.es/noticias/2007/2007-12-04%20-%20Juan%20Antonio%20Carrillo%20Salcedo.pdf>. p. 4

² Juan XXIII “Carta encíclica *Pacem in terris*”. Roma. 1963. Disponible en http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem_sp.html . n. 137

Hoy existen simultáneamente y operan recíprocamente, dos matrices jurídicas que regulan las relaciones internacionales:

- a. la tradicional, que responde a una pluralidad de Estados independientes y soberanos que solo se sujetan a las normas que ellos mismos dispongan, y
- b. la de la Carta de las Naciones Unidas cuyos principios se imponen –al menos desde el punto de vista teórico- a la voluntad de los Estados.

Este segundo sistema no ha alterado radicalmente los presupuestos del Derecho internacional tradicional -la independencia y soberanía de los Estados- pero sí los ha alterado y erosionado. La alteración se manifiesta en que los Estados han acordado observar y respetar las decisiones de un órgano de Naciones Unidas: el Consejo de Seguridad. Y la erosión consiste en que dicho sistema, ha permitido que surja a la luz el concepto de “norma imperativa” o “norma de *ius cogens*” que es aquella norma que no admite acuerdo en contrario por parte de los Estados, los que, en consecuencia, no pueden dejar de observarlas sin incurrir en responsabilidad internacional.

Se puede apreciar entonces que no se trata dos fases históricas sucesivas, representando la última de una superación y una eliminación de la anterior, sino que el modelo institucional de Naciones Unidas no ha desplazado –quizá por sus propias debilidades y falencias- al modelo tradicional, que parece inmutable. Y eso limita, condiciona y aleja la constitución de una comunidad internacional con su correspondiente autoridad.³

Sin embargo no todo ha sido negativo en cuanto a la constitución de una comunidad internacional con su correspondiente autoridad. Mencionaré a continuación cinco situaciones en las que se bosqueja la creación de una autoridad internacional, con sus disímiles resultados.

a) La paz y la seguridad.

La paz y la seguridad internacionales son unas de las más básicas aspiraciones de la humanidad en su conjunto. Solo contando con ellas se pueden generar condiciones estables de progreso económico y social que conduzcan hacia un bien común general, no limitado a unos pocos, aunque esos pocos sean muchos.

La paz y la seguridad internacionales no se alcanzan por el simple imperio de la fuerza, por más brutal que sea. En todo caso, el ejercicio de la fuerza –militar, política, económica- puede provocar un espejismo de paz y seguridad. La paz

³ Una más amplia descripción de esta realidad puede encontrarse en Carrillo Salcedo, Juan Antonio “La comunidad internacional entre la ilusión y la historia”. Universidad de Córdoba (España). 2005. Disponible en www.personal.us.es/salcedo/libconanivercord.pdf

y la seguridad internacionales solo son posibles de alcanzar si previamente se afianzan soluciones de justicia tanto para las naciones como para cada persona humana, en todos los campos de sus respectivas actuaciones.

Después de la terrible Segunda Guerra Mundial, esta aspiración quiso tener una manifestación institucional en la Carta de Naciones Unidas, y para ello se creó el Consejo de Seguridad, con la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacional con competencias suficientes para ello, sobre todo las contempladas en el capítulo VII de la Carta, que otorgan al Consejo la capacidad de definir cuándo es legal la utilización internacional de la fuerza. Los miembros de las Naciones Unidas acordaron aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad, según reza el art. 25 de la Carta.

Muchísimo se podría decir sobre la actuación del Consejo de Seguridad, verdadera autoridad internacional para mantener la paz. Sólo dos consideraciones quiero apuntar ahora: mientras duró la guerra fría permaneció de alguna manera paralizado, debido al poder de veto del que gozan sus miembros permanentes. A partir de 1990, caído el telón de acero, sus mecanismos se desperezaron y comenzaron a ser aplicados, unas pocas veces con aciertos y en muchas ocasiones con equivocaciones y tropiezos. Se le perdonaron algunos errores debido a la falta de experiencia del sistema. Pero desde la crisis de Kosovo en 1999, se ha podido comprobar que los intereses particulares de los Estados que conforman el Consejo de Seguridad en casi todas las ocasiones prevalecen por sobre las aspiraciones y necesidades de paz y seguridad de los pueblos. Además de eso, el desarrollo económico y social de algunos países que no tienen representación permanente en el Consejo de Seguridad ha llevado a que su influencia sea menor. Esto nos enfrenta a una situación de crisis respecto de la eficacia de los trabajos del Consejo.

b) La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos

Lo ocurrido con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 muestra la contradicción existente entre los intereses colectivos de la comunidad internacional y la soberanía de los Estados. La Convención definió que los fondos marinos más allá de las jurisdicciones nacionales y sus recursos, son patrimonio común de la humanidad. Además estableció un sistema de explotación controlado por una Autoridad Internacional de los Fondos marinos que llevaría a cabo sus propias actividades de exploración y explotación de los recursos, a través de un órgano denominado la Empresa, y concedería autorizaciones a empresas mineras, estatales o privadas. Los producidos de las explotaciones mineras deberían repartirse entre todas las naciones, según un complicado método.

Pero los países más adelantados tecnológicamente, habían definido en sus legislaciones internas normas que regulaban la exploración, adjudicación y explotación de esos fondos marinos. En virtud de ello hubo numerosas

negociaciones y en 1994 la mayoría de los Estados adoptaron un protocolo que enmienda la Convención, pues disminuye las competencias de la Autoridad y posterga indefinidamente la creación de la Empresa.

El Acuerdo representó un nítido triunfo del liberalismo económico y de la economía de mercado por sobre una exploración y explotación colectiva de los recursos minerales extraíbles de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo; y puso de manifiesto cómo el Derecho internacional no es la expresión de la voluntad de la mayoría, en especial cuando la minoría tiene el poder económico necesario para terminar imponiendo sus intereses. Pero sin ese Acuerdo, la Convención no hubiera podido ordenar un régimen jurídico eficaz, que regula de acuerdo a principios de justicia la mayor parte de la vida en el mar. Las economías más poderosas triunfaron sobre principios más progresivos, que tendían a otorgar perfiles comunitarios e institucionales basados en el provecho de la comunidad internacional. En consecuencia las capacidades y competencias de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos han quedado muy reducidas.

c) El medio ambiente

El ámbito del medio ambiente es otro campo donde explorar la noción de autoridad internacional. El Derecho Internacional tradicional no se ocupaba del medio ambiente por considerar que se trataba de una cuestión interna, de jurisdicción nacional de los Estados soberanos. Pese a ello en Derecho Internacional tradicional existían normas que limitaban los excesos y tendían a brindar orientaciones para facilitar la coexistencia pacífica de los Estados a la vez que el disfrute de sus recursos, si bien, en último extremo, el dato que prevalecía era el de la soberanía territorial de los Estados. En los supuestos de contaminación generada en un Estado pero con consecuencia en otros (transfronteriza) el bien jurídicamente protegido no era el medio ambiente, sino la soberanía.

Este planteamiento está hoy superado⁴. A través de multitud de acciones, la cuestión del medio ambiente, quizá más que cualquier otro tema, ayudó a cristalizar la noción de que la humanidad tiene un futuro común. Cada vez resultó más evidente que la organización política de un mundo fragmentado en unidades independientes y soberanas, choca con una realidad no susceptible de ser fragmentada por el pretendido hermetismo de las fronteras. Esta es la razón por la que en las últimas décadas hemos asistido a dos planos de transformación de la protección jurídica internacional del medio ambiente: en primer lugar, la convicción de que la preservación del medioambiente es una cuestión de interés fundamental de la comunidad internacional; en segundo lugar, la concepción del medioambiente como un bien jurídico internacional autónomo, emancipado de otros bienes jurídicos y en especial de la soberanía territorial.

⁴ Cfr. Carrillo Salcedo, Juan Antonio "Algunas reflexiones.....". p. 8

Ese interés común de la Humanidad podía gestionarse de dos modos: i) a través de una autoridad internacional, por el momento inexistente; o ii) mediante la cooperación interestatal, en la que noción jurídica de Humanidad sería el fundamento del deber de los Estados de cooperar mutuamente en la solución de problemas comunes. En esta concepción del deber de cooperar, la humanidad no es designada como poseedora de un bien a ser explotado sino, más bien, como titular de un crédito transtemporal sobre la comunidad internacional y los Estados que la integran. Se trata de obligaciones comunes más que de beneficios comunes, y de allí surge un reparto equitativo de deberes: más obligaciones para los países industrializados, proporcionales a su responsabilidad histórica en la contaminación atmosférica y en función de las diferentes capacidades económicas. En este sector de problemas globales, por consiguiente, el progreso de la autoridad de orden internacional no se ha llevado a cabo a través de la institucionalización de una autoridad, sino mediante la progresiva afirmación de principios internacionales que expresan obligaciones y deberes de los Estados.

d) La Corte Penal Internacional

Aunque con antecedentes históricos antiguos y recurrentes, la idea de una Corte que pudiera juzgar crímenes que por sus características lesionan a la humanidad en su conjunto, tomó más fuerza después de la Segunda Guerra Mundial, pero recién se pudo concretar con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, firmado en 1998 y en vigor desde 2002. La Corte se constituyó para evitar la impunidad de los crímenes más graves, para ayudar a la finalización de los conflictos, para disuadir de cometer esos crímenes, para remediar las deficiencias de los tribunales ad-hoc (Nüremberg, Rwanda, ExYugoslavia) constituidos hasta entonces y para ocuparse de los casos que las cortes nacionales no puedan o no quieran juzgar.

No es el caso aquí explicar los detalles del Estatuto. Sí debemos señalar que desde el 2002 quienes cometan crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o el crimen de genocidio, y desde el 2010 quienes cometan el crimen de agresión, podrán ser objeto de persecución internacional de manera continuada. Ejemplos hay, como es el caso de los procesos actualmente seguidos contra cuatro personas y los incoados contra otros nueve por crímenes presuntamente cometidos en Sudán, República Central Africana, Uganda, Congo y Kenia, más la investigación que está llevando a cabo sobre la situación en Libia.

Aunque aún está lejos de tener competencia universal, pues solamente 114 países han ratificado el Estatuto, la Corte Penal Internacional es un buen ejemplo de una autoridad internacional judicial, con jurisdicción sobre personas.

e) organizaciones internacionales de cooperación de ámbito universal.

Más allá de la inexistencia de una autoridad mundial de tipo político, debemos ser realistas y reconocer que existen numerosas organizaciones que se

dedican a solucionar problemas técnicos y de carácter económico y social, que en sus respectivas áreas son verdaderas autoridades, pues tienen delegadas por los Estados una innumerable y variada cantidad de competencias, de las cuales se derivan orientaciones y regulaciones que son respetadas en todo el mundo.

La Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Unión Postal Universal (UPU), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), la Organización Mundial del Turismo (OMT), etc., no son meras siglas. Cada una de ellas tiene autoridad limitada en la materia pero universal en lo geográfico, que nos influyen directamente.

Conclusión

Para terminar esta aproximación a la noción de autoridad internacional, apunto dos ideas. En primer lugar la convicción de que la constitución de una comunidad internacional es un proceso lento, progresivo aunque a veces demorado, pero evidente. La segunda es que aunque pueda concebirse una única autoridad internacional con fines políticos, los tiempos no parecen estar maduros. A este respecto, unas palabras de Ciuro Caldani son bien expresivas: “Los Estados fuertes por lo general imponen su voluntad, más allá del consentimiento formal. Si se atenúa la exigencia del consentimiento, gana espacio el reparto autoritario, desenvuelto por imposición, con su valor poder; si se mantiene el requisito respectivo, avanza el reparto autónomo, surgido del acuerdo de los interesados, con su valor cooperación. En el primer caso, avanza la planificación “gubernamental” global que, como toda planificación gubernamental, indica quiénes son los supremos repartidores y cuáles son los criterios supremos de reparto y cuando está en marcha realiza el valor previsibilidad; en el segundo, se depende más de la ejemplaridad, es decir, del modelo y el seguimiento sobre bases de razonabilidad, que satisface el valor solidaridad.”⁵

En cualquier caso, la respuesta a las demandas de paz, seguridad y progreso para todos los pueblos no pasa por la coacción, ni la imposición de un único modelo social al mundo entero. La respuesta pasa por construir una civilización fundada en los valores universales de la paz, la solidaridad, la justicia y la libertad. Y el alma de esa civilización es la cultura de la libertad: la libertad de los individuos y de las naciones vivida en solidaridad y responsabilidad.

⁵ Ciuro Caldani, Miguel Angel “Comprensión iusfilosófica de las características de los tratados internacionales y el consentimiento en la comunidad internacional actual”. Anuario Argentino de Derecho Internacional. Volumen XIV. Córdoba. 2005. p.23