

DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL

Por el Académico Correspondiente
Excmo. Sr. D. Juan Antonio Carrillo Salcedo *

1. El Derecho internacional tradicional, surgido en la Paz de Westfalia y consolidado entre el Congreso de Viena y la Primera Guerra mundial, era un orden jurídico regulador de las relaciones de coexistencia y cooperación entre Estados soberanos caracterizado por los siguientes rasgos:

1) las normas eran el producto del consentimiento, esto es, del acuerdo de voluntades de los Estados, manifestado de modo expreso en los tratados o de modo tácito en las costumbres;

2) dichas normas tenían por función distribuir y delimitar las competencias de los Estados, regulando sus derechos y deberes recíprocos;

3) aunque obligatorias, las normas jurídicas internacionales eran de Derecho dispositivo por lo que los Estados podían modificarlas mediante acuerdos ya que no existía rango jerárquico alguno entre ellas;

4) cada Estado soberano, por último, apreciaba discrecionalmente el alcance de sus derechos y, en caso de violación de los mismos, podía recurrir unilateralmente a medidas de autoprotección o autotutela que podían implicar incluso el recurso a la guerra.

* Sesión del día 16 de octubre de 2001.

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

A los Estados quedaba confiada igualmente la aplicación del Derecho, en la medida en que el recurso al arbitraje como procedimiento de solución pacífica de una controversia entre Estados era voluntario y la competencia del tribunal arbitral se basaba en el consentimiento de los Estados partes en la controversia.

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

La aplicación coercitiva del Derecho, por último, estaba igualmente en manos de los Estados que, en ejercicio de su derecho de autoprotección o autotutela, podían incluso recurrir libremente a la fuerza al no existir en el Derecho internacional de la época ni una prohibición del recurso a la guerra, ni una instancia internacional titular del monopolio del uso jurídico e institucionalizado de la coerción.

En definitiva, el Derecho internacional tradicional era el mínimo jurídico necesario para regular las relaciones de coexistencia y cooperación entre Estados soberanos, por lo que en vísperas de la Primera Guerra mundial el Derecho internacional se configuraba como un sistema jurídico descentralizado regulador de las relaciones políticas entre Estados europeo-occidentales (los «Estados civilizados»), basado en los principios de soberanía e independencia de entidades políticas por encima de las cuales no existía autoridad política alguna.

Cuatro notas distintivas caracterizaron aquel sistema jurídico regulador de las relaciones de coexistencia y cooperación entre entidades políticas soberanas e independientes:

- 1) *voluntarismo*, en el sentido de que sus normas emanaban de la voluntad expresa o tácita de los Estados;

2) *relativismo*, en la medida en que para que una obligación vinculase a un Estado, o una situación produjera efectos jurídicos respecto de él, era preciso que dicho Estado hubiera participado en su creación o las hubiere reconocido;

3) *neutralidad*, en cuanto el Derecho internacional quedó desvinculado de toda inspiración ideológica o axiológica;

4) *positivismo*, por último, ya que el Derecho internacional se concebía como un conjunto de normas jurídicas de *lex lata*, y no de reglas morales o de aspiraciones de *lege ferenda*.

Estos rasgos característicos del Derecho internacional tradicional influyeron necesaria y decisivamente en la escasa relevancia de la persona en aquel sistema jurídico que estuvo concebido en función de los Estados y al margen de la perspectiva de los derechos humanos. Así, por ejemplo, Dionisio Anzilotti, uno de los autores más representativos de aquella época, pudo afirmar en 1905 que la existencia en Derecho internacional de otros sujetos de derechos y obligaciones distintos de los Estados era simplemente inconcebible. En el mismo año, Lassa Francis L. Oppenheim, otra gran autoridad doctrinal de comienzos del siglo xx, sostuvo que los «así llamados derechos humanos» no sólo no gozan, sino que no pueden gozar de protección alguna por parte del Derecho internacional, «ya que éste regula únicamente las relaciones entre los Estados y no puede reconocer derechos a los individuos».

La fuerza de estas convicciones explica que en 1927, a pesar de que la Sociedad de Naciones había sido instituida pocos años antes tras la finalización de la Primera Guerra Mundial, la Corte Permanente de Justicia Internacional afirmara en su sentencia relativa al asunto del *Lotus* (Francia c. Turquía), que

«el Derecho internacional rige las relaciones entre Estados independientes [...] a fin de regular la coexistencia entre estas comunidades independientes o para la prosecución de fines comunes. Las reglas jurídicas que obligan a los Estados proceden de la voluntad de éstos, voluntad manifestada en los tratados o en los usos generalmente aceptados como consagrando principios de Derecho».

2. La afirmación en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos de que todo ser humano es titular de derechos propios, oponibles jurídicamente a todos los Estados, incluso al Estado del que sea nacional o al Estado bajo cuya jurisdicción se encuentre, constituyó sin duda una revolucionaria innovación en el Derecho internacional ya que, en adelante, la *persona* —titular de unos derechos, por el hecho de serlo y en razón de la igual digni-

dad de todo ser humano— no podía ser considerada como un mero objeto del orden internacional.

Por consiguiente, si el trato que un Estado diera a sus nacionales era en el Derecho internacional tradicional una cuestión de jurisdicción interna (ya que el Derecho internacional se limitaba a regular la posición jurídica de los extranjeros), en el Derecho internacional contemporáneo *ocurre lo contrario* como consecuencia del desarrollo progresivo que el orden internacional ha experimentado en materia de reconocimiento y protección internacional de los derechos humanos.

La promoción y protección de todos los derechos humanos, en efecto, constituyen hoy una preocupación legítima de la comunidad internacional; pero ésta es un medio social poco integrado y escasamente institucionalizado por lo que, en última instancia, la acción del orden internacional en relación con los derechos humanos ha de llevarse a cabo en un mundo de Estados soberanos, lo que explica la tensión dialéctica existente entre estos dos principios constitucionales del orden internacional: *la soberanía de los Estados, de un lado, y el reconocimiento y protección internacionales de los derechos humanos, de otro.*

3. La tensión a la que acabo de hacer referencia trae consigo una pregunta clave: si los derechos humanos son una de las dimensiones constitucionales del Derecho internacional contemporáneo, *¿qué cambios ha introducido este nuevo principio constitucional del orden internacional en la posición de los Estados ante el Derecho internacional?*

Creo que la soberanía de los Estados sigue siendo un principio constitucional del Derecho internacional, y que *no ha sido desplazada de esta posición* ni por el fenómeno de Organización Internacional ni por el reconocimiento de la dignidad de la persona. Pero pienso que sí ha quedado *erosionada y relativizada por el desarrollo normativo que ha seguido a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.*

Todo ello implica un cambio en la posición constitucional de la soberanía estatal ante el orden internacional, que hoy comienza a registrar jurídicamente el deber de solidaridad entre todos los Estados a fin de garantizar la protección universal y *efectiva* de los derechos humanos, en los términos del artículo 55 de la Carta. Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, la Organización de las Naciones Unidas promoverá, según disponen el incisos c) del citado artículo,

«el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y *la efectividad de tales derechos y libertades*» (la cursiva es mía).

Lo esencial estriba, desde mi punto de vista, en el innegable desarrollo normativo experimentado por el Derecho internacional de los derechos humanos y en recordar, en este orden de cosas, que los deberes y obligaciones de los Estados soberanos están en función del desarrollo del Derecho internacional. De ahí que la soberanía de los Estados, lejos de ser un obstáculo para la existencia y desarrollo del Derecho internacional, constituya por el contrario la razón de ser de un orden jurídico nacido de la necesidad de regular las relaciones de coexistencia y de cooperación entre Estados soberanos. De este modo, la tensión dialéctica entre soberanía de los Estados, de una parte, y los derechos humanos, de otra, se resuelve hoy de la siguiente forma: *por ser soberanos, los Estados tienen obligaciones jurídicas en materia de derechos humanos respecto de la comunidad internacional en su conjunto*. En otras palabras, el sistema internacional sigue siendo el de la sociedad de Estados y la soberanía pervive como principio constitucional del orden internacional; pero con el reconocimiento de los derechos humanos a partir de la Carta de las Naciones Unidas y los desarrollos normativos que posteriormente han tenido lugar, *el Derecho internacional penetra progresivamente en el corazón mismo de la soberanía, es decir, en las relaciones entre el Estado y las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, incluidos sus nacionales, con lo que el rostro de la soberanía queda remodelado y transformado*.

Todo ello explica la paradoja de que el principio de la soberanía de los Estados siga siendo fundamental. Ha pasado desde luego el tiempo de la concepción absoluta de la soberanía, pero es dentro de las fronteras de los Estados donde los seres humanos seguimos desarrollando lo esencial de nuestra vida colectiva.

Pudiera sorprender que después de haber puesto de manifiesto el desarrollo progresivo del Derecho internacional de los derechos humanos y las transformaciones experimentadas en el Derecho internacional, termine reafirmando la función que corresponde a la soberanía de los Estados. Desde mi punto de vista, lo esencial estriba en recordar que la soberanía no puede limitarse a su aspecto negativo, es decir al hecho de excluir las actividades de otros Estados, *pues implica igualmente deberes y obligaciones de los Estados soberanos que están en función del desarrollo del Derecho internacional*, y de ahí que lejos de ser un obstáculo para la existencia y desarrollo del Derecho internacional, la soberanía de los Estados constituya por el contrario un instrumento para su realización.

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

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

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

La evolución registrada en el Derecho internacional de los derechos humanos a partir de la Carta de las Naciones Unidas ha puesto de manifiesto y ha confirmado cómo el Derecho internacional contemporáneo es menos formalista, menos neutro y menos voluntarista que el Derecho internacional tradicional: menos formalista, ante todo, porque está más abierto a las exigencias éticas y a la dimensión finalista del Derecho; menos neutro, en segundo lugar, porque es más sensible a los valores comunes colectivamente legitimados por la comunidad internacional; menos voluntarista, por último, por la aceptación general de la idea de que existen reglas imperativas que prevalecen sobre la voluntad de los Estados.

En todo caso, el Derecho internacional no puede ser comprendido en la actualidad con la lógica de la sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional en el asunto del *Lotus*, porque la afirmación progresiva de la noción de comunidad internacional nos ha hecho pasar de una concepción del orden internacional basada en el Estado a otra en la que el principio inspirador es el de comunidad internacional. El resultado de este proceso de cambio es que el Derecho internacional no puede ser comprendido sobre la base de un esquema bilateralista, *sino en función de la toma de conciencia de la interdependencia que lleva a una concepción multilateralista del orden internacional*, única en la que cobran todo su sentido nociones innovadoras como las de comunidad internacional, patrimonio común de la humanidad, reglas imperativas de Derecho internacional general, obligaciones de los Estados respecto de la comunidad internacional en su conjunto, crímenes internacionales, etc., todas ellas manifestaciones jurídicas de los cambios y transformaciones del orden internacional.

El reconocimiento y protección de los derechos humanos ha influido extraordinariamente en todo este proceso de cambios y transformaciones del Derecho internacional, que hoy ha corregido los rasgos que le habían caracterizado entre el Congreso de Viena y la Primera Guerra Mundial: el consentimiento de los Estados no tiene un papel tan decisivo, ya que existen obligaciones que les vinculan jurídicamente al margen de su voluntad, e incluso contra su voluntad; las normas internacionales no se sitúan todas ellas en el mismo plano, porque existen principios y reglas de rango superior, de *ius cogens*, que por ello no pueden ser modificadas por la voluntad unilateral de los Estados; la responsabilidad internacional se ha transformado profundamente, al haber sido hoy admitidos generalmente dos grandes cambios en la materia: de una parte, la responsabilidad penal internacional del individuo; de otra parte, la noción de crímenes internacionales o ilícitos internacionales contra la comunidad internacional cuando a un Estado es atribuible la violación grave de una obligación debida a la comunidad internacional en su conjunto y esencial para la protección de sus intereses fundamentales.

Ello supone una especie de reencuentro con los clásicos del Derecho de Gentes, en la medida en que la referencia a la noción civilizadora de comunidad internacional tiende a sustituir el concepto clásico de sociedad internacional (como grupo social interestatal, atomizado y fragmentado, compuesto por un tejido de relaciones bilaterales dominadas por los intereses nacionales, la reciprocidad y el *do ut des*), por la visión de una comunidad interdependiente, unida y solidaria, que comienza a ser una realidad histórica, o al menos un orden en potencia, y deja de ser un mito o una mera aspiración en el espíritu de los hombres.