

Mónica Pinto

EL DERECHO INTERNACIONAL VIGENCIA Y DESAFÍOS EN UN ESCENARIO GLOBALIZADO

Introducción

El conflicto armado en Iraq ha cuestionado el derecho internacional con mayor crudeza que cualquier otro suceso. La decisión de algunas de las grandes potencias de arremeter contra el régimen de Saddam Hussein y su implementación, cuidadosamente seguida por la prensa internacional, instalaron en el imaginario colectivo la duda sobre la supervivencia del derecho internacional.

Se dice que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no actuó porque el Consejo de Seguridad se quedó callado; que Saddam mantuvo armas nucleares y de destrucción masiva pese al ultimátum de la organización mundial. Se comenta también que Bush se lo había anunciado al Congreso de su país a principios de enero de 2003, que contaba con los apoyos de Blair y Aznar pese a las manifestaciones en contra de la guerra en Nueva York, París, Buenos Aires. Así las cosas, se acabó el derecho internacional, se instaló el “vale todo”.

La desazón es grande. Sin embargo, empecinadamente entiendo que no es esto el fin del derecho internacional. Ni siquiera es el fin de la ONU, con la que se identifica –mal o bien– el derecho internacional. Estamos en otra sintonía, se verifican otros formatos en las relaciones entre los sujetos, pero el derecho internacional no se acabó.

Mientras Estados Unidos desafía el orden jurídico internacional –en rigor no es la primera vez que lo hace ni tampoco será la última– en relación con Iraq, pretendiendo legitimar como causa el cambio de régimen, aunque argumentando la violación de la resolución 680 (1990) del Consejo de Seguridad, está a derecho en el sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio. Invalida la universalidad de la Corte Penal Internacional, pero se asegura de que sus tropas al servicio de las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no puedan ser objeto de investigación o procesamiento por ese tribunal.

La idea en las páginas que siguen es explicar que el derecho internacional, como todo cuerpo de normas jurídicas que pretenda

efectividad, toma en cuenta la realidad a la que se aplica. Y la realidad del mundo ha sido desde los inicios de este derecho, peculiar. En la actualidad, globalización mediante, la realidad es más compleja. Los sujetos del orden jurídico internacional son múltiples –estados, organismos, individuos– y a todos ellos conviene la existencia de un orden normativo previsible. Hay una suerte de *rule of law*, o Estado de Derecho, que se da en ese contexto. La democratización es ciertamente débil, mas nadie ha dicho que ello determine la existencia del derecho.

Uso de fuerza, derechos humanos, medio ambiente son sólo algunos de los temas que no pueden abordarse correctamente si se omite la perspectiva del derecho internacional.

))((

2. Los fundamentos del derecho internacional

(fragmento)

El comportamiento de los estados en relación con el derecho internacional

Las teorías sobre el fundamento de validez del derecho internacional salen a enfrentar planteos cuestionadores de su existencia. Básicamente, tales planteos pueden sintetizarse en los siguientes: el mundo del derecho internacional es un mundo de soberanías ejercidas a ultranza, un mundo en el que se da un ejercicio exacerbado de la autonomía de la voluntad, por ello es también un mundo anárquico y, por ende, es un mundo ajurídico. Nadie hay allí para poner orden.

A lo anterior puede responderse con un planteo pragmático de la existencia del derecho internacional: el derecho es un orden más o menos visible, que rodea y enmarca todas las conductas –acciones y omisiones– de los sujetos de una sociedad. Ese derecho sólo es visible

cuando se produce un quiebre, una falta, una inobservancia de los deberes a cargo. Planteado el conflicto, se recurre a una instancia de solución.

Tal como lo señala Henkin (1979), no por evidente es menos válido afirmar que el número de estados que están a derecho, que cumplen sus normas, supera al de aquéllos que las desconocen o desafían.

Cuando una comunidad deviene Estado –como ha sucedido con intensidad en el contexto del proceso de descolonización de mediados del siglo XX–, una de sus primeras acciones es ser admitido como miembro de las Naciones Unidas. Para ello debe dar garantías de estar en condiciones de cumplir con las obligaciones emanadas de la Carta, lo que, de por sí, es una buena parte del derecho internacional.

Los estados respetan fronteras, límites de otros estados, porque exigen respeto por los propios. Cumplen sus compromisos.

Desde que el consenso de la segunda posguerra mundial versó sobre la prohibición del uso de fuerza por parte de los estados, en todas y cada una de las ocasiones en que se recurrió a la acción armada florecieron los argumentos con base en la legítima defensa, excepción consuetudinaria y convencionalmente consagrada.

Estados Unidos se opuso a las actuales características de la Corte Penal Internacional y por ello no ratificó su Estatuto, que no se le aplica. Sin embargo, asume que la mayoría de aquellos estados que sí lo han hecho van a aplicar sus normas y por ello persigue con ahínco la celebración de acuerdos bilaterales que otorguen un estatuto especial a sus fuerzas actuantes *urbi et orbi*.

Hay toda una vertiente de las relaciones internacionales regulada por el derecho internacional en la que impera el principio de reciprocidad, pero también hay otra en la que la acción de los estados persigue un interés público –derechos humanos, derecho internacional humanitario, medio ambiente, uso de fuerza– que requiere de las normas internacionales para su regulación. En ambos campos, la mayoría de los estados respeta las normas internacionales y exige su cumplimiento. Una recorrida rápida por los periódicos de un país cualquiera permite confrontar las noticias del día con normas internacionales que conceden derechos o imponen obligaciones a los estados.

El orden jurídico internacional ha hecho de la efectividad no sólo un dato sino un valor. Esa peculiar característica, sumada a la constatación de que todas las teorías ensayadas para demostrar su obligatoriedad encuentran razones fuera del derecho, permite sostener que el derecho internacional es un producto histórico, surge de la necesidad de los estados de relacionarse y su vigencia está asegurada por esa misma necesidad. La evolución de la sociedad internacional del capítulo anterior y el análisis de las peculiares características del derecho internacional que sigue, convalidan esta convicción y el valor que en ese contexto adquiere el análisis empírico de su validez.

)))

4. Los derechos humanos

(fragmento)

Los derechos humanos como elemento de política exterior

Parece razonable que si un Estado asume las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos a todas las personas bajo su jurisdicción, ello implique también el deber de no apoyar a gobiernos que llevan a cabo políticas de sistemática violación de tales derechos. Sin embargo, los derechos humanos no son necesariamente tenidos en cuenta en el diseño de la política exterior de los países.

En la década del setenta, la política exterior de Estados Unidos respetó criterios fijados legislativamente para calificar a los eventuales aspirantes a la ayuda militar y económica de ese país. En 1973, la ley sobre Ayuda Exterior (*Foreign Assistance Act*) sugería al Presidente no dar asistencia militar a los gobiernos extranjeros que como política internaran o recluyeran en prisión a sus ciudadanos por motivos políticos.

En 1974, en el mismo terreno se adoptó la disposición 502B que nuevamente sugiere al Presidente que, salvo circunstancias extraordinarias, reduzca de manera sustancial o termine la asistencia en materia de seguridad a los gobiernos comprometidos en prácticas de violación sistemática de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, incluida la tortura o el trato o castigo cruel, inhumano, degradante, la detención prolongada sin la formulación de cargos y otras flagrantes denegaciones del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona. Esta disposición fue revisada de modo de hacer más claro su carácter vinculante para el Ejecutivo. En 1979, se extendió el tema a los programas de ayuda económica.

A los fines de la aplicación de esta legislación, el Departamento de Estado de Estados Unidos confecciona anualmente los informes sobre la situación de los derechos humanos en el mundo. El último hasta ahora es *Country Reports on Human Rights Practices for 2003*.

La política de Estados Unidos ha recorrido un amplio espectro y ha llegado incluso a imponer sanciones a países que comerciaran con estados respecto de los cuales la legislación hubiera prohibido el tráfico comercial. Estas medidas coercitivas unilaterales, como la conocida ley Helms-Burton, tienen efectos extraterritoriales que son contrarios al

derecho internacional; al respecto se pronunció la Comisión de Derechos Humanos en 1994.

Por su parte, la Unión Europea no sólo ha desarrollado criterios que tienen relación con la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho y con la vigencia de los derechos humanos respecto de los estados europeos que aspiran a integrarse a ella, sino también en el marco de la cooperación con terceros países. En 1992, el Consejo reglamentó la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (Reglamento CEE núm. 443/92), dando prioridad al fomento de los derechos humanos y a la democratización, así como a la buena gestión pública, la protección del medio ambiente, la liberalización del comercio y el fortalecimiento de la dimensión cultural. En este contexto, el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos y las libertades fundamentales de las personas constituyen requisitos previos para el desarrollo. Los países comprometidos más firmemente en tal sentido reciben una mayor ayuda comunitaria. Por otra parte, la Comunidad podría modificar y hasta suspender su cooperación con los países en los que se registren violaciones fundamentales y persistentes de los derechos humanos y de los principios democráticos. En este caso, la cooperación se limitaría solamente a las acciones que beneficien directamente a los grupos de población necesitados.

Así, por ejemplo, en el “Acuerdo de asociación entre los estados del África, Caribe y Pacífico y la Comunidad Europea y sus estados miembros”, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000, se dispone que uno de los elementos clave de la dimensión política del acuerdo es el “respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos basados en el Estado de Derecho y la gestión transparente y responsable de los asuntos públicos”. Ello conduce a una cláusula que prevé la posibilidad de adoptar las medidas necesarias en caso de incumplimiento de estos deberes, se dispone un mecanismo de consulta e, incluso, puede llegarse a la suspensión del acuerdo.

Más allá de las políticas exteriores nacionales, a nivel regional se han adoptado compromisos importantes en este tema. Así el 14 de diciembre de 1992, el Protocolo de Washington introdujo enmiendas a la Carta de la OEA que facultan la suspensión como miembro del Estado cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza, cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa y así fuera decidido en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los estados miembros.

Luego, también en el marco de la OEA, el 11 de septiembre de 2001 se adoptó la “Carta democrática interamericana”, en la que se expresa que los pueblos de América tienen derecho a la democracia, y sus

gobiernos, la obligación de promoverla y defenderla. Se señala allí también que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos.

En todo caso, parece claro que en la formulación de los criterios de su política exterior, un Estado puede optar por varios y asignar a cada uno de ellos distinto valor y diferente prioridad. En ese terreno, ordenar sus relaciones con otros estados en función de su actividad en el ámbito de los derechos humanos y, más concretamente, condicionar su cooperación a estados que observen determinadas pautas de respeto a los derechos humanos es una conducta lícita y absolutamente legítima.

Lo que debe tenerse presente en esta óptica es que los derechos humanos como elemento de política exterior no equivalen a exportar un modelo, sino a hacer espacio a la aplicación de las normas internacionales que en todos los contextos consagran la dignidad y la libertad en los planes de vida que autónomamente se da cada ser humano o que debería estar en condiciones de darse, así como la legitimidad del disenso.