

SOBERANIA DEL ESTADO Y DERECHO INTERNACIONAL

La cuestión de la compatibilidad entre la soberanía del Estado y la existencia de un orden jurídico-internacional objetivamente válido, sustraído a las veleidades de la voluntad estatal, ha sido (por el lugar central que ocupa en la teoría del Derecho internacional) reiteradamente planteada en la doctrina, aunque resuelta de manera muy diversa. Tal diversidad se explica en lo fundamental por divergencias en torno al concepto de la «soberanía». Este, por otra parte, ha experimentado no pocas transformaciones, tanto en el ámbito de la dogmática jurídica cuanto en su relevancia histórico-política. Sin pretender aquí desarrollar el tema en toda su indiscutible complejidad, quisiéramos tan sólo esbozar a grandes rasgos los términos del problema y la orientación general de las sucesivas soluciones, con lo que nos parece responder mejor a las actuales exigencias de la realidad internacional (1).

1. Una noción tan vinculada a la génesis y al proceso de consolidación y de crisis del Estado moderno, a la vez que a la reflexión doctrinal en torno al mismo, requiere ser considerada en sus vicisitudes históricas y en función de la realidad social y política subyacente.

Aun cuando se atribuye comúnmente a Bodino la paternidad del concepto de soberanía, es hoy una adquisición de la historiografía jurídico-política el reconocimiento de que sus primeras formulaciones, bajo diversas expresiones (*supremitas*, *superanitas*, *summa potestas*) se remontan bastante más allá de Bodino, hasta fines del siglo XIII (2).

(1) Algunas de las consideraciones que siguen desarrollan puntos de vista ya formulados en parte en nuestros *Fundamentos de Derecho Internacional Público*, 2.^a ed. refund. y aument., Barcelona, 1955, cap. IV, § 21.

(2) Cfr. E. SAUER: *Souveränität und Solidarität*, Göttingen, 1954, pág. 13. Según el *Oxford Dictionary*, allí citado, en inglés la palabra se usó por vez primera en 1290 y 1297. En España, «soberano» aparece en el poeta BERCIO (J. COROMINAS: *Diccionario crítico etimológico de la lengua castellana*, Madrid, s. f., IV, pág. 253).

La elaboración científica del concepto se llevó a cabo a comienzos del siglo XIV. Fué resultado de la convergencia de tesis procedentes de dos sectores opuestos: de una parte, obra de los teóricos franceses del *regnum* (Juan de París) y de los legistas de la corona, singularmente en Francia (entre ellos Pedro du Bois); de otra parte, obra de Bártolo Baldo y los postglosadores, y de otros teóricos tardíos del Imperio, como Lupold von Bebenburg. El espíritu de ambas corrientes era muy distinto, por cuanto los franceses proclamaban que todo reino, y desde luego el reino de Francia, era jurídicamente libre con respecto a cualquier tutela imperial o pontificia, mientras los teóricos del Imperio partían simplemente del hecho de que había príncipes y ciudades a los que no se extendía la jurisdicción imperial, distinguiendo, en consecuencia, el señorío universal *de iure* del emperador y su señorío limitado *de facto* (3). Junto al Imperio estaban, dentro de la misma Cristiandad, las ciudades y reinos que no reconocían superior («*superiorem non recognoscentes*»). Sus decisiones se diferenciaban de las decisiones de los vasallos por no ser susceptibles de apelación ante una autoridad superior (en su caso, la del Emperador o la del Papa), por lo que eran para sus súbditos la instancia última, gozando de *suprema potestad*. Pero esta suprema potestad no era en modo alguno omnímoda: integrada en la unidad religiosa de la Cristiandad, estaba, por otra parte, sometida al Derecho en toda la amplitud medieval del concepto, que abarca como elementos esenciales el Derecho divino, el natural y el consuetudinario: siendo escaso en él el papel de la legislación, quedaba tanto más limitado el margen de acción discrecional de la voluntad del monarca (4).

Esta «prehistoria» de la soberanía es importante, en primer término, porque atenúa la tajante ruptura que suele establecerse entre el

(3) Cfr. un resumen de la evolución doctrinal en nuestra *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, vol. I, *De los orígenes a la baja Edad Media*, 2.ª ed. aum., Madrid, 1956, págs. 291-293, 296-297. Entre la literatura reciente confróntese E. LEWIS, *Medieval Political Ideas*, London, 1954, vol. II, cap. VII (con una selección de textos en traducción inglesa) y sobre todo los detenidos estudios monográficos de M. GALIZIA: *La teoría della sovranità dal medio evo alla Rivoluzione francese*, Milán, 1951, y F. A. VON DER HEYDTE: *Die Geburtsstunde des souveränen Staates*, Regensburg, 1951.

(4) Sobre el peculiar carácter religioso-tradicional y consuetudinario del Derecho en la Edad Media, tan en contraste con el Derecho moderno (el europeo-continental por lo menos), cfr. el clásico estudio de F. KERN: «*Recht und Verfassung im Mittelalter*» (publ. en *Historische Zeitschrift.*, 120 (1919), 1-79; reeditado recientemente, Basilea, sin fecha).

orden internacional medieval y el moderno, la cual, como hemos apuntado en parte ya en otro lugar (5), no es tan pronunciada, ni, menos aún, tan brusca, lo mismo en el campo de las ideas que en el de los hechos. Si no hemos de olvidar que la filosofía medieval ofrece grandes diversidades en sus principales corrientes (la síntesis tomista, en la realidad histórica, no fué sino un sistema entre otros, que no alcanzó su predominio hasta mucho más tarde, con Cayetano y la escolástica renacentista y barroca), tampoco debemos pasar por alto las divergencias del pensamiento político medieval, sin excluir el político-eclesiástico, mucho más laxo de lo que es hoy, dentro del catolicismo, después de los Concilios de Trento y del Vaticano. Medievales son las teorías del conciliarismo, sostenidas por hombres de la espiritualidad de un Gerson, como medieval había sido el autor desconocido que ya en el siglo XII escribiera, seguramente en Normandía, los llamados *Tratados de York*, en los que reduce la supremacía pontificia dentro de la propia Iglesia a un fenómeno histórico (6); por no men-

(5) Cfr. nuestros *Fundamentos de Der. int. públ.*, 2.^a ed. citada, págs. 127-128, 134-135. Cfr. asimismo G. BARRACLOUGH: «The International Order and the Middle Ages», en su libro *History in a Changing World*, Oxford, 1955, págs. 97 y siguientes, el cual reacciona también contra la visión simplista del universo político medieval tradicionalmente recibida, y subraya el papel desempeñado por el Papado en la génesis de los Estados nacionales, como consecuencia de la rivalidad entre el Papado y el Imperio: «The first stimulus seems to have come from Pope Gregory VII, who encouraged the strivings of countries such as Hungary, Poland, Bohemia, Croatia and Denmark, in order to create around the frontiers of the German empire a girdle of independent states which would look to him as a counterpoise to imperial power. The alignment of forces in the Investiture Contest called into existence the European balance of power, as we know it» (pág. 102). El dato es tanto más significativo cuanto que precisamente con respecto a estos países tuvo efectividad la supremacía imperial, que por lo que toca a las principales monarquías de la Europa occidental, por el contrario, no pasó de ser ante todo moral. Esta puntualización de la relación entre el Imperio como realidad en la Edad Media y los reinos particulares, que ya podemos calificar de «nacionales», por BARRACLOUGH, se precisa en su otro estudio: «The Mediaeval Empire: Idea and Reality», *ibid.*, págs. 105-133. En análogo sentido, cfr. W. HOLTZMANN: *Das mittelalterliche Imperium und die werdenden Nationen*, Köln-Opladen, 1953. También W. HOLTZMANN señala el papel del Papado en la constitución de las naciones, y a su vez el apoyo de las naciones al Papado frente al Imperio; pero los jóvenes Estados nacionales se opondrían luego al Papado con el mismo lema afirmativo de una esfera política autónoma que el Imperio.

(6) En cambio, es «moderno» CAMPANELLA, con su teoría del poder directo del Papa en lo temporal y de la monarquía universal pontificia, en la línea de un

cionar aquí siquiera el averroísmo político que culmina en un Marsilio de Padua, ni la corriente subterránea de las sectas, no por oculta menos presente. Y medievales también fueron los primeros teóricos de la soberanía en el sentido de la *summa potestas*, que ya no corresponde al Imperio, ni (por lo menos en el orden temporal) al Papado, y es atributo del *regnum*, instancia última para sus súbditos. El precedente con respecto a los tratadistas de los siglos XVI y XVII es tan directo, que en los autores a que nos referimos el problema de los príncipes o ciudades que no reconocen superior conduce por sí mismo al problema de su convivencia ordenada, por lo que no es una casualidad que Du Bois desarrolle un proyecto de organización internacional; como tampoco lo es que toda la problemática de los fundadores y clásicos del Derecho internacional, en cuanto tal, viniera prefigurada en los autores de comienzos del siglo XIV, singularmente en un

ROGERIO BACON o un RAMÓN LULL (LULIO). Acaso la conclusión se imponga de que la «Edad Media» no constituye, en realidad, una unidad histórica (ya el origen y la etimología de la expresión, fruto del prejuicio arbitrario que consideró como un espacio culturalmente «en blanco» los siglos transcurridos entre el ocaso de la cultura «antigua», «clásica», y su «renacimiento», es un indicio de su artificiosidad). Y en esa «Edad Media» habría que distinguir acaso dos fases, cuya divisoria pudiera ser el siglo XII. Por lo que toca a la filosofía política, por ejemplo, prevalece efectivamente, hasta entonces, el agustinismo político, de consecuencias hierocráticas; con la recepción del Derecho romano y del aristotelismo en sus diversas formas, en cambio, se abre paso el reconocimiento de una esfera política natural con autonomía en su ámbito (temporal), como en el plano especulativo general el de una filosofía distinta de la teología, con autonomía también en su ámbito (una razón que si en SANTO TOMÁS se halla en armonía preestablecida con la revelación, sigue un camino independiente en el averroísmo latino y en el occamismo, si bien con alcance distinto). Esta segunda fase de la actual «Edad Media» occidental constituiría, según ciertos historiadores de la cultura, una unidad histórica con lo que hoy consideramos como el comienzo de los tiempos «modernos»: el «Renacimiento», la Reforma protestante, la Contrarreforma o Reforma católica. La «ruptura» se produciría con el advenimiento del racionalismo de la Ilustración. Recordemos tan sólo aquí que ya E. TROELTSCH subrayó los elementos «medievales» de la Reforma protestante, y J. HUIZINGA, los elementos «medievales» del Renacimiento en la Europa septentrional. (Ello prescindiendo del hecho de que la cronología no es aplicable uniformemente a los distintos países: figuras y fenómenos que en Italia son ya «renacentistas», corresponden, según la cronología al uso, a la «Edad Media» en el resto de la Europa occidental.) También para P. HAZARD la «crisis de la conciencia europea», según el título de su conocido libro, se sitúa entre 1680 y 1715.

Juan de París y un Lupold von Bebenburg (7), por no hablar de Bártolo.

2. Bodino y los clásicos del Derecho natural y de gentes no hicieron sino desarrollar el concepto de soberanía recibido de la baja Edad Media.

Son famosas las fórmulas de que se sirvió Bodino en su caracterización de la soberanía («*souveraineté*», «*majestas*»), tanto en su edición original de *Les six livres de la République* como en la versión latina por él mismo llevada a cabo. Si en aquélla la soberanía se define como «la puissance absolue et perpétuelle d'une république», en ésta aparece, en términos más felices, como «*summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*» (8). El carácter «absoluto» de la soberanía sólo es tal en relación con los súbditos, y de igual manera, la libertad del soberano con respecto a las leyes se refiere a las leyes positivas, que él mismo estableciera: el soberano queda, según Bodino, sometido no sólo al Derecho divino, natural y de gentes, sino también a las leyes llamadas «fundamentales», «que tocan al estado del reino» (*leges imperii*), por no hablar aquí de una esfera de derechos privados (de la familia y de la propiedad) intangibles (9). Con

(7) Cfr. muy especialmente VON DER HEYDTE: Op. cit., en particular capítulos IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII. El autor, buen conocedor de VITORIA, a quien ha consagrado algún estudio, dedica una sección a «Lupold von Bebenburg como primer teórico del Derecho internacional» (cap. IV, 2). También señala la continuidad doctrinal entre la escolástica renacentista y la de la baja Edad Media, con numerosas referencias, J. HOEFFNER: *Christentum und Menschewürde. Das Anliegen der spanischen Kolonialethik im Goldenen Zeitalter*, Tréveris, 1947 (traducción castellana de F. DE A. CABALLERO, bajo el título *La ética colonial española del siglo del oro*, Madrid, 1957, con escrito preliminar nuestro), cuya primera parte estudia «la índole del *orbis christianus* medieval. El trasfondo histórico-ideológico de la ética colonial española del Siglo de Oro». Ello no disminuye el valor histórico, y menos aún el doctrinal, de los clásicos, colocados ante la culminación de la transformación del cosmos espiritual y político iniciado en la baja Edad Media («crisis de la Cristiandad») que fueron la Reforma protestante, la consolidación del Estado moderno y el descubrimiento de América.

(8) *Rep.*, I, 8.

(9) Cfr. *Rep.*, I, 8: La autoridad absoluta de los príncipes y señores supremos, de ninguna manera se extiende a las leyes de Dios, y a las naturales... En cuanto a las leyes que se refieren al estado y establecimiento del reino, no las puede derogar el príncipe, por ser anejas e incorporadas con la corona... El príncipe supremo está obligado a observar los contratos hechos por él, sean con su súbdito o con el extranjero. Las limitaciones procedentes de los derechos de la familia y la propiedad, en *Rep.*, I, 2; I, 4; VI, 4. Es de subrayar también la referencia a la justicia en la definición de la república: «République est un droit

razón ha subrayado, pues, L. Cabral de Moncada que Bodino tenía en común con los tratadistas medievales una perspectiva jurídica de lo político: «el pensador francés partía de la idea del Derecho, y su «soberanía» era construída no fuera o más allá de esta idea, sino dentro de ella» (10).

No es esencialmente otra, pero resulta más claramente formulada, en un contexto filosófico y ético más nítido, la concepción de la *summa potestas* de los clásicos del Derecho de gentes.

Para Francisco de Vitoria, por ejemplo, es república o comunidad perfecta «aquella que es por sí misma todo, o sea que no es parte de otra república, sino que tiene leyes propias, consejo propio, magistrados propios...» (11). Lo mismo dijo en sustancia Suárez: «La nota de la jurisdicción suprema es que existe cerca del príncipe o de la república un tribunal en el que terminan todos los litigios del principado y del que no se puede apelar a un tribunal superior. Siempre que sea posible recurrir a otro tribunal tendremos la prueba de que el principado es imperfecto, pues apelación es un acto que demuestra la superioridad de un hombre sobre otro...» (12). En otros términos, es soberano el poder que no está sometido a otro en su mismo orden o materia (13). De Grocio, finalmente, es esta definición del poder supremo: «Aquel cuyos actos no están sujetos a otro Derecho, de suerte que puedan anularse por el arbitrio de otra voluntad humana» (14): definición en la que la palabra «otra voluntad humana» indica claramente el alcance exacto del margen de libertad de acción del poder soberano. Un poco más adelante lo expresa con toda claridad Grocio: «Ya no hablo de la observancia del Derecho natural y divino, añádase el de gentes, a la cual están obligados todos los reyes...» (15).

Esta trayectoria fué continuada en el siglo XIX por Taparelli d'Aze-glio, que caracteriza también la soberanía como independencia respecto de otra superioridad: «¿Qué es la soberanía, sino autoridad que no depende?» (16). Es doctrina común en la filosofía católica del Es-

gouvernement de plusieurs mesnages et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine» (I, 1).

(10) *Filosofía do Direito e do Estado*, vol. I, *Parte histórica*, Coimbra, 1947, páginas 118-119.

(11) *De jure belli*, 7.

(12) *De fide, spe et charitate*, tract. III, disp. 13. (*De bello*), sect. 2, 4.

(13) *Defensio fidei*, III, 5, 1, 2.

(14) *De jure belli ac pacis*, I, 3, § 7, 1.

(15) *Ibíd.*, 1, 3, § 16, 1.

(16) *Saggio teoretico di diritto naturale*, núm. 497.

tado y de la sociedad internacional contemporánea. Formulada reiteradamente en documentos pontificios (17), la hizo suya la Unión Internacional de Estudios Sociales fundada en Malinas bajo la presidencia del Cardenal Mercier, tanto en su *Código social* como en su *Código de moral internacional* (18). En el último se establece que «el bien común, fin de toda vida social, exige la existencia de una autoridad encargada de ordenar [al fin colectivo] las actividades particulares de todos los asociados. La facultad de determinar a este efecto, en último recurso, las directivas a las que todos deberán acomodarse en sus acciones y de formular las consignas que no admitirán contradicción, pertenece al Estado y es lo que constituye su soberanía»; y se añade: «La noción de soberanía implica en favor de la autoridad de ella investida un doble derecho: el de gobernar eficazmente la actividad de los miembros del cuerpo social y el de rechazar en el ejercicio de su misión propia toda ingerencia de otros Estados» (art. 41).

3. En la doctrina contemporánea este concepto clásico de la soberanía ha sido admirablemente reactualizado, desde el punto de vista jurídico-internacional, por Alfred Verdross (19), del que con razón se ha podido decir que es «por ventura uno de los más grandes juristas desde Savigny» (20). Cuando hablamos de sociedades independientes, en sentido absoluto habríamos de entender por tales —dice Verdross— las que no están vinculadas a una ordenación jurídico-positiva superior. A ellas se opondrían las sociedades dependientes, es decir, las que reconocen sobre ellas un ordenamiento jurídico positivo y desarrollan su actividad únicamente en los límites que éste les trazara. Pero dentro de las comunidades jurídicas dependientes cabe una ulterior diferenciación. 1.º Una comunidad de esta índole puede, en efecto, aunque esté sometida a un orden jurídico superior, constituir *para sus miembros* la ordenación más alta. Este es el caso si le corresponde en

(17) Cfr. especialmente la encíclica *Summi pontificatus*, § 27.

(18) *Cód. social*, art. 53; *Cód. de moral intern.*, arts. 12 y 41. Cfr. Unión Internacional de Estudios Sociales: *Códigos de Malinas*, pról., trad. e índices por I. GONZÁLEZ MORAL, S. J., Santander, 1954.

(19) *Derecho intern. públ.*, trad. cast. de A. TRUYOL, 2.ª ed., Madrid, 1957, págs. 9-11 (más claramente todavía en la 1.ª ed. alemana, Berlín, 1937, pág. 6). Con mayor amplitud, en *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung*, Tubinga, 1912; «Le fondement du Droit international», en *Rec. des Cours, Acad. de Dr. Int.*, La Haya, 16 (1927-I).

(20) E. GÓMEZ ARBOLEYA: «La teoría del Derecho internacional en el pensamiento de Hermann Heller», en *Rev. Esp. de Der. Internacional*, II (1949), pág. 866, en nota.

última instancia la regulación *material* del comportamiento de estas personas, siendo indiferente que esta competencia descansa en una delegación formal del ordenamiento superior. En tal supuesto, la comunidad jurídica será desde luego dependiente si la consideramos desde el punto de vista del ordenamiento superior, pero será, en cambio, el ordenamiento superior desde el punto de vista de sus súbditos. 2.º Por el contrario, una comunidad jurídica es también dependiente desde el punto de vista de sus súbditos, si el ordenamiento jurídico al que se halla sometida regula *inmediatamente* también el comportamiento de estas personas. A este grupo pertenece, por ejemplo, el municipio, pues las relaciones de los miembros del municipio entre sí no son reguladas únicamente por el ordenamiento municipal, sino que lo son igualmente, y en última instancia, por el ordenamiento estatal. Forman el primer grupo las comunidades jurídicas comúnmente llamadas *soberanas*.

De esta suerte la soberanía aparece como el poder de gobernar la comunidad perfecta, pero no como un poder ilimitado. La *communitas perfecta* de los clásicos es perfecta «en su ámbito», o sea, por de pronto, en lo temporal; lo cual implica que admite, junto a ella, a la Iglesia como comunidad perfecta en el ámbito espiritual; y por encima de ella, el Derecho divino, el natural y el internacional (21). La soberanía es, ante todo, poder supremo respecto de las comunidades imperfectas y los individuos, en la regulación y realización de los fines concretos en orden al bien común. En este sentido cabría llamarla, con Erich Kaufmann (22), la «competencia de las competencias», el centro donde vienen a resolverse todas las competencias inferiores, que de ella dimanar. Pero la referencia al bien común introduce en el concepto un principio finalista que le es esencial. En una palabra, estamos ante un concepto *material* de la soberanía que se contrapone tajantemente al meramente formal que con el positivismo prevalecería.

Las restricciones que la referencia al «orden propio» introduce en la concepción que aquí llamamos clásica de la soberanía, significa —como certeramente ha subrayado H. Rommen— «que el poder supremo no es ilimitado y en todos los aspectos supremo, sino que es

(21) Prescindimos aquí del problema de la vinculación del soberano a su propio Derecho positivo interno y de la teoría del «Estado de Derecho», que corresponden a la filosofía política y la teoría del Estado.

(22) «Droit international de la paix», en *R. d. C.*, 54 (1935-IV), pág. 362.

supremo tan sólo con relación a ciertas materias y a ciertos contenidos» (23). Y ello es así, porque la consideración de la soberanía no puede desligarse de una filosofía social omnicompreensiva, que asigne a la comunidad política o Estado su lugar en el universo humano. Pocas veces se habrá condensado la problemática en fórmulas tan felices como las que debemos a Rommen: «Así como el Estado es sólo una de las comunidades naturales, aunque la más importante, y el fin del Estado es uno dentro de un orden de fines, aunque el decisivo en el ámbito de lo temporal, del mismo modo la autoridad política tiene sus restricciones naturales con relación a las otras comunidades y con relación a los fines. Por tanto, el concepto de soberanía, sólo puede entenderse en el marco del *ordo rerum humanarum*. La soberanía política, por tanto, se refiere a un contenido parcial de este orden y no a su totalidad. Las esferas del individuo, de la familia y de la organización cultural y económica (sociedad) constituyen auténticos límites de la soberanía» (24).

De todos los textos antes citados se desprende que la soberanía así entendida no designa una omnimoda independencia del Estado respecto de toda ordenación superior, sino que se aplica a aquella comunidad jurídica que constituye la ordenación jurídico-positiva suprema respecto de sus súbditos. La soberanía de los Estados, rectamente entendida, no sólo no es incompatible con la existencia de un Derecho interestatal, sino que es, hoy por hoy, su presupuesto lógico (25).

4. Lo que sí es incompatible con un Derecho internacional propiamente dicho, es la *soberanía absoluta*, que con G. Jellinek cabría caracterizar como independencia del Estado respecto de cuanto no sea su propia voluntad (26). Esta concepción, a diferencia de la anterior, es puramente *formal*, y a tenor de la misma, el Derecho, identificado con la voluntad del Estado, puede tener cualquier contenido (27).

(23) *The State in Catholic Thought*, St. Louis-London, 1947, pág. 398. (Hay trad. castell., *El Estado en el pensamiento católico*, por E. TIERNO, Madrid, 1956.)

(24) *Ibíd.*, pág. 400. También VERDROSS limita materialmente la soberanía, al someter el Derecho internacional positivo al Derecho natural.

(25) Así también, ROMMEN: *Op. cit.*, pág. 404; VERDROSS: *Der. int. públ.*, 2.^a ed. cast., pág. 8. Cfr. asimismo G. A. WALZ, obra citada en la nota 32, páginas 209-210.

(26) *Allgem. Staatslehre*, 5.^a reimpr. de la 2.^a ed., pág. 376.

(27) Cfr. P. A. PAPALIGOURAS: *Théorie de la société internationale*, I, Zurich, 1941, citado por VERDROSS: *Der. int. públ.*, 2.^a ed. esp. págs. 29 y 485.

Se remonta, en la doctrina moderna, a Maquiavelo (28). Fué desarrollada luego, principalmente, por Hobbes, Spinoza y Rousseau, por Hegel y por el positivismo jurídico, con su concepción voluntarista del Derecho. En el campo del Derecho internacional ha producido los mayores estragos, conduciendo a un primado del interés nacional exclusivo, a lo que podríamos llamar el *maquiavelismo internacional*, uno de cuyos frutos fué la teoría de la «razón de Estado».

Ha señalado J. L. Kunz que la aplicación de la teoría de la soberanía absoluta al Derecho internacional fué obra especialmente de Emeric de Vattel, con lo que la publicación de su *Droit des gens* (1758) constituiría el «gran viraje» hacia la soberanía del Estado entendida como omnipotencia estatal, que dominó luego en la ciencia del Derecho internacional del siglo XIX (29). Sin embargo, hay que decir, en honor a la verdad y para ser justos con la ciencia del Derecho internacional del siglo XIX, que un no reducido sector de la misma, como se ha puesto de relieve recientemente (30), siguió ateniéndose a concepciones «sumamente razonables» acerca de la soberanía. Merece destacarse entre éstas la del gran iuspublicista suizo J. C. Bluntschli, según el cual la soberanía no significa independencia absoluta ni libertad absoluta del

(28) No es lícito, en cambio, por lo que vimos, conectarla con BODINO, como a menudo se ha venido haciendo. Sobre el destino de la teoría bodiniana de la soberanía, no resistimos a reproducir aquí las matizadas reflexiones de L. CABRAL DE MONCADA, que vienen a coronar su exposición del pensamiento político del discutido jurista francés: «Una vez más se comprueba... que una cosa es lo que los hombre piensan y enseñan, y otra, la manera en que sus ideas son entendidas y el sentido que objetivamente asumen en su época y las siguientes. *Habent sua fata libelli*... Aun cuando BODIN fué un jurista-filósofo impregnado de iusnaturalismo y ética cristiana, no fué éste el sentido en que sus ideas actuaron. Otras eran las corrientes que entonces dominaban, otro el viento que soplaba desde el Renacimiento y el final de la Edad Media.» (*Fil. do Dir.*, I, Parte hist., cit., págs. 121-122.) Hay que conceder, añade MONCADA, que algunos rasgos del pensamiento de BODIN facilitaban, por su parte, este ulterior sesgo doctrinal: «cierta imprecisión también en el concepto de soberanía, que no le permitía evitar determinadas contradicciones en el modo de entender su limitación; la... tendencia a confundir la soberanía con la persona del soberano; y además, la falta de una opinión segura sobre el origen popular o divino de la «puissance souveraine», todas estas circunstancias hicieron que el concepto de ésta, que él definió, tuviese un carácter más jurídico-formal que filosófico-ético» (pág. 123).

(29) *Die Staatenverbindungen*, Stuttgart, 1929, págs. 24 y sigs.

(30) Cfr. E. SAUER: *Souver. und Solidar.*, cit., págs. 33 y sigs. Menciona especialmente a OPPENHEIM, KÜBLER, HEFFTER, BLUNTSCHLI, CALVO, F. VON MARTENS, GAREIS. No todos los ejemplos aducidos son igualmente convincentes.

Estado, pues los Estados no son entes absolutos, sino personas jurídicamente limitadas (31).

Bien es verdad que la concepción de la soberanía absoluta no condujo siempre necesariamente, en la doctrina, a una negación expresa del Derecho internacional público en cuanto tal. Sólo una parte de sus defensores fué consecuente con su premisa. Bastará recordar aquí a los llamados «negadores del Derecho internacional», entre los cuales descuellan, en relación con el punto de partida que consideramos (pues caben negaciones del Derecho internacional sobre diversas bases), un Hobbes, un Spinoza, un Adolf Lasson (32). Los más, sin incurrir en una negación pura y simple del Derecho internacional, dieron a éste, sin embargo, una fundamentación tal, que equivalía a despojarlo de auténtico carácter obligatorio. Así surgieron una serie de teorías, entre las cuales cabe destacar la del «Derecho estatal externo» («*äusseres Staatsrecht*») de Hegel y sus epígonos positivistas (los hermanos A. y Ph. Zorn, Max Wenzel), la teoría de la «autolimitación» («*Selbstbindung*») del Estado, de G. Jellinek, la llamada «teoría del poder» («*Machttheorie*»), de Erich Kaufmann. Las consecuencias prácticas de estas construcciones no se diferencian de las que abiertamente formularon los negadores del Derecho internacional, por cuanto no resulta posible explicar de qué manera la voluntad omnímoda del Estado como tal puede fundamentar una genuina obligatoriedad de las normas por ella creadas (33). Y en definitiva, hubo de tener un destino análogo la teoría del Derecho internacional de Hermann Heller, no obstante su intento de renovar la teoría del Derecho y del Estado, debido al papel central que en ella desempeñó un concepto de decisión insuficientemente conectado con principios jurídicos supraordinados (34).

5. Una diferencia fundamental entre ambas concepciones de la soberanía consiste en que, mientras la concepción a la que nos hemos adherido parte de una consideración de la sociedad internacional como

(31) Cit. por E. SAUER: *Souver. und Solidar.*, pág. 37.

(32) Cfr. sobre el particular G. A. WALZ: *Esencia del Derecho internacional y crítica de sus negadores*, trad. castell. y escrito preliminar de A. TRUYOL, Madrid, 1943; más brevemente, A. TRUYOL: *Doctrines contemporaines du droit des gens*, Paris, 1951, cap. I; *Fundamentos de Der. int. públ.*, 2.^a ed., cit., cap. II.

(33) Cfr. nuestros *Fundamentos...*, cap. III; y *Cód. social de Malinas*, art. 191, ed. cit.: «Concebir la soberanía del Estado sin restricción alguna es negar el Derecho internacional.» Asimismo WALZ: *Op. cit.*, pág. 210.

(34) Sobre su pensamiento jurídico y político en general, cfr. especialmente E. GÓMEZ ARBOLEYA: «Hermann Heller», en *Boletín de la Universidad de Granada*, 1940, núms. 158 y 159; E. GALÁN Y GUTIÉRREZ: «La concepción estatal de

tal, de la que los Estados son miembros, la segunda, en cambio, parte del Estado como ente libérrimo, al que se trata de poner en contacto con los demás sin limitar por ello esta supuesta libertad. Por tanto, esta tendencia es un verdadero *individualismo internacional* y desconoce que el Estado, como el individuo, no se da aisladamente, sino en coexistencia con otros Estados, sometido, pues, al principio de la *solidaridad* y a las normas que resultan de la misma naturaleza de éste, que al Derecho internacional positivo corresponde adaptar al flujo de la historia.

6. Como era de esperar, la exageración y las consecuencias del concepto de soberanía absoluta hubieron de provocar una reacción doctrinal en el sentido de la supresión pura y simple del concepto o de su sustitución por el de «soberanía del Derecho». Esta reacción, por lo general, se produjo simultáneamente con la impugnación del carácter interestatal del Derecho internacional, por lo que va asociada a los mismos nombres, entre los que destacan Krabbe, Kelsen, Baum-

Heller en referencia a la filosofía política de su época», *Rev. Gen. de Legisl. y Jurisp.*, Madrid, núms. de noviembre y diciembre de 1945; y el mismo: «Estado, naturaleza y cultura. (El Estado como un trozo vivo de la realidad social y sus factores condicionantes naturales y culturales según Heller)», en *ibíd.*, abril-mayo-junio de 1946. Sobre su doctrina de la soberanía y del Derecho internacional en particular, cfr. especialmente G. A. WALZ, obra citada en la nota 32, págs. 211 y siguientes, y E. GÓMEZ ARBOLEYA: «La teoría del Derecho internacional en el pensamiento de Hermann Heller», en *Rev. Esp. de Der. Int.*, II (1948), páginas 841 y sigs. HELLER (*Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*, Berlín-Leipzig, 1927) había definido la soberanía como «la propiedad de una unidad universal de decisión y de actuación territoriales, gracias a la cual ésta se afirma de un modo absoluto por obra del Derecho y, en determinados casos, contra el Derecho» (págs. 161). En HELLER, comprueba GÓMEZ ARBOLEYA, «la positividad del Derecho internacional ha quedado... tan menguada que sólo parece ser la coincidencia del arbitrio de cada uno con el arbitrio de los demás, no según una ley general de libertad, sino según una ley fundamental de necesidad. La necesidad es el motor del Derecho internacional» (*loc. cit.*, pág. 868). Por eso añade: «Los que más o menos han continuado la línea de HELLER han terminado negando el Derecho internacional», como WALTER BURCKHARDT (página 378). En definitiva, HELLER, sin saberlo, «luchó con armas casi semejantes a sus adversarios» (pág. 842). Al igual que GUSTAV RADBRUCH, HELLER percibió al final de su carrera científica la insuficiencia de su esfuerzo, y admitió sobre el Derecho positivo, un Derecho natural. Pero, a diferencia de RADBRUCH (*Vorschule der Rechtsphilosophie*, 1948; trad. cast. bajo el título *Introducción a la filosofía del Derecho*, por W. ROCES, México, 1951), que pudo incorporar este sesgo final, con más o menos coherencia lógica, a su sistema, no le fué dado a HELLER llevar a cabo semejante inserción.

garten, Scelle, Politis. En realidad, su «lucha contra la soberanía» implica la equiparación de la soberanía con la soberanía absoluta, y, para la eliminación de ésta, la conversión del actual Derecho internacional en un Derecho mundial. Actitud parecida es la de Harold J. Laski (35).

Esta transformación del Derecho internacional puede ser (y a nosotros nos parece, dadas determinadas condiciones previas a que no es éste el momento de referirnos) deseable, pero es todavía un postulado de la política del Derecho. En la actualidad no es preciso prescindir del concepto de soberanía por razones de técnica jurídica, si se entiende en el sentido tradicional de competencia bajo un ordenamiento superior. Por decirlo, una vez más, con palabras de Heinrich Rommen: «Relacionando la soberanía con determinados contenidos y no permitiéndole ser un mero concepto formal para el que cualquier contenido sea posible, podemos salvar su concepto y, sin embargo, mantener el derecho internacional como algo más que una mera auto-limitación arbitraria de los Estados. De esta suerte, aunque suprema *in suo ordine*, la soberanía se hace elástica. En orden a los contenidos, la soberanía puede dilatarse o contraerse, y así ha hecho y lo hará de acuerdo con las necesidades del bien común. Pero no puede nunca convertirse en absoluta o ilimitada, porque esto significaría la destrucción del orden de los fines y de las comunidades correspondientes y sus poderes específicos, del que el Estado y la soberanía son sólo partes» (36). Volvemos, en definitiva, a la inserción del Estado en un orden ontológico y axiológico que lo supera, y a cuyo servicio, por consiguiente, se halla. «Cuando decimos que el Estado es soberano —añade poco después Rommen— decimos simplemente que es independiente de otro Estado, su igual, no que es absolutamente libre. Por el contrario, al decir *suprema in suo ordine*, incluimos lógicamente la idea de que el Estado depende de valores supranacionales y que hay reglas morales y jurídicas que son trascendentales con relación a su independencia... El Estado tiene un carácter servicial respecto del mundo moral. Por tanto, los valores y propósitos morales y espirituales que constituyen el mundo moral son superiores a todos y cada uno de los Estados. Precisamente en el reconocimiento de tales valores y en su ayuda en la realización de tales fines está la razón de la soberanía. La

(35) Cfr. *Introducción a la política*, trad. cast. de C. SANS HUELÍN, Madrid, 1931, cap. IV («El Estado y la comunidad internacional»), pág. 102.

(36) Op. cit., pág. 401.

soberanía se convierte así en la responsabilidad suprema respecto de estos propósitos y valores y de su servicio» (37).

Por lo que toca al carácter «elástico» de la soberanía, lo vemos confirmado en el equilibrado parecer de Jessup: «La soberanía en el sentido de la exclusividad de jurisdicción en ciertos sectores, y sujeta a preceptos supraordinados con fuerza constitucional, seguirá siendo un concepto aprovechable y útil, análogamente a como en el sistema constitucional de los Estados Unidos los cuarenta y ocho Estados son considerados como soberanos. Pero la soberanía, con sus viejas nociones de libertad última de la voluntad nacional no refrenada por el Derecho, no es compaginable con los principios del interés comunitario o la interdependencia, ni con el estatuto del individuo como sujeto del Derecho internacional» (38). Ello da a la estructura de la sociedad internacional una *plasticidad* que permite formas diversas, e intermedias, de organización, desde una sociedad paritaria de Estados hasta un eventual Estado federal mundial (39).

En último término, la eliminación del concepto de soberanía estatal no cumpliría los fines que sus promotores le asignan, si sólo implícase un cambio de referencia con respecto al titular y se trasladase de los Estados particulares a un Estado mundial, sin la correlativa inserción de los fines políticos (de un Estado particular o de un Estado mundial) en los fines humanos generales. Se observa a menudo un espejismo en los adversarios de la «soberanía» (sin distinción entre la relativa y la absoluta), que consiste en suponer que la «internacionalización» de los problemas es infaliblemente de signo positivo. En realidad, lo es en la medida en que asegura mejor la realización de los propósitos y valores espirituales y culturales universales. La soberanía, incluso referida a un «Estado mundial» o al «Derecho internacional» (en la hipótesis de una «soberanía del Derecho»), no puede desligarse de la cuestión del contenido de su actuación. Un Estado mundial podría ser opresivo en grado máximo, por la concentración en grado máximo del poder en manos de sus órganos supremos, cual ocurre en el *brave new world* genial y monitoriamente descrito por Aldous Huxley. Como señala Rommen, «la mayoría de los enemigos

(37) *Ibid.*, pág. 404.

(38) *A Modern Law of Nations*, Nueva York, 1948, pág. 41.

(39) Cfr. VERDROSS: *Der. int. públ.*, 2.^a ed. esp., págs. 7 y 10. Cfr. también pág. 8: «El Derecho internacional público no es la ordenación jurídica del mundo, sin más; es, simplemente, una de las posibles ordenaciones jurídicas del mundo.»

del término no volverían a una ética material como fundamento de una auténtica comprensión. Abandonarían, sin duda, la soberanía del poder político de los Estados individuales, transfiriéndola a una *civitas maxima*. Pero lo que así transfieren es simplemente la misma soberanía positivista que ahora niegan a los Estados. El principio de que el Derecho es lo que, como tal, define el Estado se aplicaría entonces también al super-Estado» (40).

Se ha señalado que, con este uso del término, «la soberanía se ha transformado de lema dinámico en fórmula técnica» (41). Y ello es, a nuestro juicio, lo esencial. Porque la idea de soberanía ha rebasado el marco de la teoría del Derecho, irrumpiendo en la esfera política, donde, henchida de un *pathos* tanto más virulento cuanto menor era la realidad del fenómeno social que encubría, ha adquirido, bajo la influencia del nacionalismo exacerbado, el papel de supuesto baluarte de la «independencia», el «honor», la «dignidad» del Estado y otros bienes, espirituales ciertamente, pero muy a menudo ficticios o desorbitados, cuando no bandera cómoda para encubrir mercancías más tangibles, en la lucha de los Estados por el poder. Si alguna razón pudiera aconsejar la renuncia al término, sería ésta de su resonancia emocional en la selva de los antagonismos nacionales.

7. Mas ello nos conduce a la necesidad de situar la soberanía como fenómeno social en su contorno histórico-político.

De una manera general cabe afirmar que no todo fué negativo en el proceso que condujera al Estado soberano moderno. La nostalgia que podamos sentir hacia la *respublica christiana* medieval (que, por otra parte, no fué una categoría propiamente política) no ha de impedirnos ver, bajo la bóveda de la *idea* universalista, asociada al Imperio, y más aún al Papado, la *realidad* del feudalismo, que implicaba un principio de atomización y anarquía latente, cuya expresión más visible eran las guerras señoriales que hoy llamamos «privadas». En relación con el pluralismo feudal, fué indiscutiblemente un progreso el advenimiento de las grandes monarquías territoriales, los reinos (*regna*), a los que en concepto de sociedades perfectas en su orden (temporal), y personificados por su respectivo «príncipe», pudo ya Santo Tomás atribuir el derecho a la guerra, a diferencia de quienes,

(40) ROMMEN: Op. cit., págs. 408-409.

(41) E. SAUER: *Souver. und Solidar.*, ya cit., pág. 48, con referencia aprobatoria a H. MOSLER: «Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen», en *Festschrift für Richard Thoma*, Tubinga, 1950.

mirando a un ideal más que a una posibilidad, pretendían limitarlo al Emperador o al Papa, según sus preferencias doctrinales. Al fin y al cabo el *regnum* vino en cierto modo a llenar, en un espacio más a la medida de los instrumentos de gobierno de la época, el vacío que en este aspecto de la vida colectiva dejaron el Imperio y el Papado, al debilitarse mutuamente en una lucha que, no lo olvidemos, llena la Edad Media a partir de la querrela de las investiduras, o sea, *ya a partir del siglo XI*. Es una triste verdad la de que durante aquella crisis «la dignidad imperial se había acercado sospechosamente al concepto de cisma», y que a su vez «el cisma alcanzó poco después al propio Papado» (42).

Con la crisis de la Cristiandad en los siglos XIV y XV el papel de tutor supremo del orden temporal, que el Imperio no había logrado desempeñar, y que en virtud de la nueva teoría iusnaturalista del Estado, desarrollada por Santo Tomás sobre bases aristotélicas (por no hablar del averroísmo político o del occamismo, más restrictivos todavía), tampoco correspondía al Papa directamente, hubo de pasar al Estado (*regnum*). Pero quedaba una común integración de los *regna* en el *corpus christianorum*, que la Reforma protestante vino a quebrantar. Esta ruptura espiritual aceleró decisivamente el proceso de concentración y centralización del poder, que si en los países luteranos se extendió sin trabas a la esfera espiritual, en las propias monarquías católicas tendió a invalidarla —galicanismo, regalismo, josefismo— (43). Este fortalecimiento material y espiritual del Estado caracteriza el período del absolutismo monárquico, justificado en lo interno por el orden que instauró. «Entre 1500 y 1700 surgió el Estado moderno, con carácter soberano, porque de ninguna otra manera po-

(42) W. HOLTZMANN: *Das mittelalterl. Imperium und die werdenden Nationen*, ya cit., pág. 17.

(43) Así también ROMMEN: Op. cit., pág. 392; 405, nota 31. Cfr. la aguda observación de P. REUTER: «C'est donc non seulement la scission religieuse qui diminuera le rôle de l'Eglise, mais le fait que même en pays catholique les services rendus par l'Etat à l'Eglise vont faire de celle-ci une alliée des Pouvoirs publics... Tout le profit va aller à l'Etat; non seulement la seule puissance capable de contrebalancer les princes s'efface, mais le groupe politique va, comme dans les sociétés primitives, assurer son empire en s'identifiant à un système religieux» (*Institutions internationales*, París, 1955, pág. 42). Se alude aquí a la doctrina del Derecho divino de los reyes y a su consecuencia, el cesaropapismo, común a un JACOBO I de Inglaterra y un LUIS XIV de Francia, y no ausente de otras monarquías, como recuerda ROMMEN.

dían sus ciudadanos tener garantizada la paz y la seguridad» (44). Ello repercutió desfavorablemente sobre las relaciones internacionales, hasta el punto de que el período en cuestión ha sido calificado «de la anarquía y la desorganización completa desde el punto de vista internacional» (45). Es la época áurea de la «razón de Estado», de la que el principio del equilibrio de fuerzas, que entonces se generaliza, no es sino un aspecto, como certeramente señaló F. Meinècke (46). De todos modos, cierta *solidaridad dinástica*, y el propio principio del equilibrio (que obligaba a una consideración global de la constelación de fuerzas y además limitaba el alcance de los conflictos al mantener una relación de poder tolerable para todos, con lo cual daba a las guerras el carácter de operaciones técnicas, que no ponían en juego la supervivencia del Estado), redujeron las consecuencias de la situación (47), hasta que la Revolución francesa, al transferir a la «nación» la soberanía antes vinculada al príncipe, dió a ésta una virtualidad sin precedentes. El paso decisivo en la desviación de la idea de soberanía fué el momento de su *convergencia con el nacionalismo*. Aquí también jugaron ingredientes religiosos, o pseudoreligiosos, su papel, beneficiándose las naciones —que por lo demás han sido, en buena parte, creación de las dinastías (48)—, del culto tributado antes a los monarcas y del vínculo místico de lealtad hacia ellos experi-

(44) H. J. LASKI: *Introd. a la Polit.*, cit., pág. 101. (Téngase presente que LASKI identifica soberanía y soberanía absoluta.) Cfr. asimismo M. AGUILAR NAVARRO: «La crisis del Derecho internacional y la teoría de sus sujetos», en *Rev. Esp. de Der. Int.*, VII (1954), pág. 25.

(45) C. L. LANGE y A. SCHOU: *Histoire de l'internationalisme*, vol. II, pág. 7. Cfr., pág. 5: «Les tendances menant à la dissolution de la communauté chrétienne (*Corpus christianum. Respublique chrestienne*) laquelle évait été l'ideal politique du Moyen-Age-et à la constitution d'Etats indépendants simplement juxtaposés, sans hiérarchie aucune, et prétendant tous à une indépendance absolue et à une souveraineté complète, atteignent leur culmination à l'âge d'or de l'absolutisme». Pero se reconoce también que «en fait, c'est non moins un progrès important du développement social: le perfectionnement de l'administration, la suppression des guerres intérieures par la force armée du roi, l'administration mieux assurée de la justice, sont autant de bienfaits réels pour la bourgeoisie et les classes laborieuses malgré toutes les imperfections qui les caractérisent encore aux yeux de notre époque» (pág. 6).

(46) *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*, 2.^a ed., Munich-Berlin, 1925, pág. 107.

(47) Cfr. también AGUILAR NAVARRO, loc. cit. en *R. E. D. I.*, VII, 1954, pág. 28.

(48) Cfr. sobre el particular el importante estudio de WERNER KAEGI, «Entstehung der Nationen», en sus *Historische Meditationen*, Zurich, 1942, págs., 9-37.

mentado por los súbditos, en pugna comunmente victoriosa con lealtades concurrentes (y en primer término, la regional y la eclesiástica). Es evidente que con este traslado del titular de la soberanía desde la esfera individual a la colectiva se acentuaban las fuerzas centrífugas de la sociedad internacional (49).

Mas, paradójicamente, la época del nacionalismo ha sido, por su coincidencia con la revolución industrial, la época de mayor interrelación e interdependencia de los pueblos; más aún, la época de la unidad actual y efectiva del mundo, y no ya de la unidad potencial, restringida a ciertas áreas geográficas, propia de los universalismos históricos. Ello ha vuelto a transformar los supuestos del problema de la *summa potestas* temporal y del papel histórico del Estado soberano como titular suyo en concepto de *societas perfecta*.

8. Si durante algún tiempo, en la época del mercantilismo y del absolutismo paternalista del Estado-Providencia o de la ilusoria autarquía del Estado nacional cerrado, el concepto de soberanía ilimitada del Estado pudo tener cierta base sociológica, la evolución posterior, caracterizada por la revolución industrial, lo ha despojado, por el contrario, de toda justificación. La soberanía, que de hecho no ha sido jamás libertad de acción omnimoda, lo es hoy con un margen de posibilidades más reducido que nunca, por la urdimbre cada vez más tupida de las relaciones económicas, sociales y espirituales entre los hombres y los pueblos por encima de las fronteras. Y ello hasta el punto de que el Estado responde en medida decreciente a su tradicional carácter de «sociedad perfecta».

Se trata de una verdad que va convirtiéndose en *communis opinio* de cuantos consideran serenamente la realidad internacional de nuestros días. El eco que de ella encontramos en un cuerpo de doctrina que constituye como la cristalización de toda una tradición cultural, es buena prueba de ello. Nos referimos al *Código de moral internacional de Malinas*. Si los clásicos consideraban sin más al Estado como «sociedad perfecta», provista de todos los medios indispensables para

(49) Cfr. P. REUTER, op. cit., pág. 52: «L'âge des nations va faire apparaître des obstacles aux relations internationales. La formation des Etats est celle d'un appareil politico-juridico-militaire. On pourrait concevoir que par les mécanismes appropriés les Etats soient absorbés en un super-Etat, tout comme les sociétés commerciales fusionnent ou s'associent dans des groupes plus larges. Mais les nations avec leurs caractères sociologiques propres, leur conscience historique, leurs intérêts réels et leurs préjugés constituent une limite au développement de la société internationale».

ayudar a sus miembros a conseguir el «bien completo de la vida humana», según la fórmula de Santo Tomás de Aquino, la situación en nuestros días ha cambiado, según sus autores, de una manera radical: «Ante el intenso desarrollo de la vida internacional, la cualificación de *societas perfecta* dada al Estado solamente puede entenderse en un sentido muy restringido. El Estado sigue siendo sociedad perfecta en el sentido de que posee la plenitud de la autoridad para mantener en su interior el orden, la paz y la justicia, porque no se concibe un Estado universal que someta a su jurisdicción inmediata a todos los miembros de la familia humana. Pero no es sociedad perfecta, si por tal se entiende la que puede con sus propios medios procurar a sus súbditos el «bien completo de la vida humana», tal cual en nuestros días lo han hecho posible los progresos de la civilización y los fecundos recursos de una cooperación internacional armónicamente organizada» (art. 12).

Estas palabras sitúan adecuadamente el problema de la soberanía en su actual contexto histórico-social.

Añadamos tan sólo que en la misma medida en que el Estado se ve desbordado, por la fuerza de las nuevas realidades sociales, en su capacidad de solución idónea de los problemas humanos, pierden de su razón de ser no pocas de sus exigencias tradicionales, al no guardar ya la debida proporción con su contrapartida positiva, hoy menos efectiva. El hecho de que la defensa militar rebase las posibilidades de la mayoría de los Estados particulares (dado el papel de armas atómicas prácticamente en manos de unos pocos Estados de excepcional poderío industrial) afectará inevitablemente su autoridad real sobre unos súbditos cuya seguridad no garantizan como antes. También la solución de los problemas internos, sobre todo de los económicos y sociales, depende más y más de factores que escapan al control del Estado particular. De ahí un debilitamiento del *ethos* estatal en cuanto tal, cuya consecuencia tenía que ser una revigorización, a costa suya, de las comunidades menores de vida y cooperación espontánea históricamente vivas (nacionalidades y pueblos, corporaciones profesionales y regiones, Iglesias), por un lado, y por otro, de constelaciones de poder o de intereses humanos de alcance internacional y supranacional. Ello no puede dejar de influir en la ulterior evolución de la comunidad de los Estados, en el sentido de un federalismo internacional.

9. Un reflejo de la situación descrita se advierte en el hecho de que la acentuación de la idea de soberanía proceda especialmente, hoy, de dos puntos extremos del mundo político-internacional: de las dos

superpotencias que son los Estados Unidos y la Unión Soviética, de un lado, y de otro, de los Estados de reciente creación, en trance de hacer patente la realidad de su independencia. En el caso de las superpotencias, la magnitud de sus posibilidades ha hecho que en sus estructuras, más supraestatales que estatales, perduren en mayor grado (no absolutamente, sin embargo, dado el correspondiente ensanchamiento del escenario político-internacional) los supuestos sociológicos de la soberanía tradicional; pero se observará que el hincapié en la soberanía que en una y otra se hace es más bien unilateral, tendiendo antes a protegerse frente a eventuales obligaciones impuestas por una mayoría adversa (y que más las afectaría, dada su mayor responsabilidad en los asuntos internacionales), y éste es el caso sobre todo de la Unión Soviética (50). Algo parecido ocurre por lo que respecta a Gran Bretaña fuera del marco de la Commonwealth. En cuanto a los nuevos Estados, en su mayor parte de origen colonial y que a veces son todavía de base poco firme, la invocación de la soberanía sirve de antídoto a un determinado complejo que, aunque comprensible, requiere, sin embargo, ser superado, y en todo caso se compagina, en ocasiones poco consecuentemente, con peticiones de ayuda que, quiérase o no, implican, a la larga, cierta mediatización. Pero otras veces son Estados de vida ya larga los que incurren en actitud semejante, siendo la razón principal, por lo general, su no conformidad o falta de adecuación con las pautas político-internacionales prevalentes. También entonces la afirmación de la soberanía es antes de signo negativo que positivo. En contraste con ello, la dura escuela de la realidad ha encaminado a la mayoría de los Estados de la Europa occidental hacia una progresiva limitación de su soberanía bajo el signo de una reintegración de tipo federativo.

En lo que atañe a la organización mundial, hay un evidente retraso de las formas jurídicas con respecto a la realidad. La Organización de las Naciones Unidas no sólo no ha suprimido el «dogma de la soberanía» (51), sino que la Carta protege la incolumidad de la «jurisdicción interna» de los Estados frente a intervenciones de la Organización (art. 2.º, punto 7) con más fuerza que el Pacto de la Socie-

(50) Cfr. sobre el particular también K. LOEWENSTEIN, «Souveränität und zwischenstaatliche Zusammenarbeit», *Archiv des öffentlichen Rechts*, 80, 1955, págs. 7-8.

(51) Cfr. art. 2.º, núm. 1.º: «La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros».

dad de las Naciones en su artículo 15, apartado 8.º (52). En cuanto a Europa, por el contrario, se ha apreciado una evolución de las fórmulas jurídicas en consonancia con la significación de hecho de la soberanía en un mundo (y por de pronto en un continente) cada vez más solidario. En términos generales, ya las constituciones posteriores a la primera guerra mundial fueron proclamando expresamente, no sólo la superioridad del Derecho internacional sobre el Derecho interno, sino también la incorporación general a éste del Derecho internacional común (53), el principio de la cooperación internacional (54) y la adhesión a un ideal de paz (55), y en algún caso la renuncia a la guerra (derecho esencial de la soberanía) como instrumento de política nacional (56). Esta evolución se ha acentuado después de la segunda guerra mundial. Por un lado, la superioridad del Derecho internacional y su recepción general en el ordenamiento interno han sido reafirmados en las nuevas Constituciones francesa de 1946 (57) e italiana de 1948 (58) y en la Ley fundamental de la República Federal Alemana (59), así como la repudiación de la guerra (60). Pero además se ha llegado en algunas Constituciones recientes a admitir, bajo reserva de reciprocidad, la eventualidad de limitaciones mayores de la soberanía estatal. Así, la actual Constitución francesa acepta las limitaciones de la soberanía que sean «necesarias para la organización y la defensa de la paz» (art. 46). Lo mismo hace, con no menor énfasis, la italiana, en su artículo 11: «Italia... acepta, en condiciones de paridad con los demás Estados, las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las

(52) Según el Pacto, la cuestión de saber si un asunto era de la exclusiva competencia del Estado se resolvía con arreglo al Derecho internacional, mientras que la Carta nada dice al respecto. Por otra parte, mientras el Pacto prohibía la intervención únicamente al Consejo, la Carta extiende la exención a todos los órganos de la Organización. Cfr. VERDROSS, *Der. int. públ.*, 2.ª ed. esp. cit., páginas 393 sig.; asimismo, LOEWENSTEIN, loc. cit., pág. 3.

(53) Constitución alemana de Weimar, art. 4.º; const. austríaca de 1920, artículo 9.º; const. española de 1931, art. 7.º.

(54) Constit. portuguesa de 1933, art. 4.º; const. irlandesa de 1937, art. 29, I.

(55) Constit. irlandesa de 1937, art. 29, II.

(56) Constit. española de 1931, art. 6.º.

(57) Preámbulo y art. 46.

(58) Art. 10.

(59) Art. 25.

(60) Constit. francesa, art. 46; const. italiana, art. 11; Ley Fundamental de Bonn, art. 26.

naciones; y promueve y favorece las organizaciones encaminadas a tal fin.» También la Ley fundamental de la República Federal Alemana autoriza la transferencia de derechos de soberanía a instancias internacionales y la integración en un sistema de seguridad colectiva (artículo 24). Idéntica posibilidad prevé la nueva Constitución danesa aprobada por plebiscito el 25 de mayo de 1952 (61). Es bien sabido que, por lo que se refiere al ámbito jurídico-internacional europeo occidental, tales disposiciones no han sido letra muerta, sino que se han traducido ya en realidades acaso poco espectaculares, pero de una virtualidad sin precedentes en el Derecho internacional del sistema moderno de Estados: basta evocar aquí la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y el Convenio Europeo de los Derechos del Hombre.

Esta superioridad de principio del Derecho internacional sobre el interno se puso ejemplarmente de manifiesto en la reforma constitucional llevada a cabo en los Países Bajos y en Bélgica a raíz de la firma del Tratado de París de 27 de mayo de 1952 (que creó la Comunidad Europea de Defensa, finalmente no aceptada por Francia), para modificar las cláusulas jurídico-constitucionales que impedían su ratificación. Adaptar el ordenamiento jurídico-interno, en su norma suprema, al ordenamiento jurídico-internacional, en lugar de apoyarse en él para eludir obligaciones jurídico-internacionales de orientación distinta: he aquí una actitud característica de una evolución positiva en el sentido de un bien común supranacional al que la soberanía se subordina. Pero el ámbito geográficamente limitado dentro del cual se ha desarrollado la evolución en cuestión muestra a su vez que la subordinación de la soberanía estatal al bien común supranacional está en función del reconocimiento de valores comunes fundamentales como pautas político-internacionales y en definitiva culturales.

ANTONIO TRUYOL

Catedrático de Derecho Internacional
público y de Filosofía del Derecho.
Universidades de Madrid y Lisboa

(61) Condicionándola a una mayoría de cinco sextas partes del Parlamento.