

EDITORIAL

LA DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS CUMPLE CINCUENTA AÑOS

Rondó del poder taimado

La Declaración sobre los Principios del Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (resolución 2625-XXV de la Asamblea General), aprobada por consenso el 24 de octubre de 1970, va a cumplir cincuenta años. La Declaración no solo forma parte del manípulo de resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que merece ser recordado, sino que, probablemente, es la más señera de ellas, por su valor y relevancia, jurídica y política.

Si, desde el primer momento, la Declaración generó una abundante bibliografía, en el curso de los años su interés no ha decaído, en la medida en que se considera el tabernáculo que guarda los principios fundamentales del orden internacional, las normas imperativas o *ius cogens*, el núcleo de un sistema frente al que deben ceder por nulidad absoluta o terminación irrevocable cualesquiera reglas que osen desafiarlas, la medida cabal para juzgar las conductas de quienes forman la sociedad internacional.

¿Recordamos esos principios en su apocopado enunciado? El primero de ellos extiende a todos los Estados la prohibición que, referida a los miembros de la Organización, enuncia el art. 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas: la abstención en las relaciones internacionales del recurso a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. El segundo hace otro tanto con la obligación, registrada antes en el art. 2.3 de la Carta, de arreglar por medios pacíficos las controversias internacionales, de manera que no se pongan en peligro ni la paz y seguridad internacionales ni la justicia. El tercero es el principio de no intervención en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados y el cuarto declara la obligación de los Estados de cooperar entre sí, siempre de conformidad con la Carta. El quinto afirma el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos y el sexto el de la igualdad

soberana de los Estados. El séptimo y último proclama que los Estados deben cumplir de buena fe las obligaciones contraídas conforme a la Carta. Estos principios, expresa la misma Declaración, «están relacionados entre sí y cada uno de ellos debe interpretarse en el contexto de los restantes».

Los miembros de las Naciones Unidas, cuando se debatían entre los tres mundos, capitalista, socialista y no alineados, estimaron que al desarrollar los principios de la Carta contribuirían a fortalecer la paz mundial y el imperio de la ley, al afianzar su aplicación universal. De ahí que, en el plano doctrinal, no faltaron quienes —como yo mismo— consideraron que la Declaración era un excelente eje vertebrador de una exposición sintética y crítica de las normas que han de regir las relaciones internacionales.

Al evocar el cincuentenario de la Declaración no he podido sino extraer de uno de los anaqueles de mi biblioteca el ejemplar de mis *Principios Fundamentales* del Derecho Internacional Público, recuperado de un expurgo de la Universidad, que publiqué en 1982. Fue un gesto en cierto modo melancólico, similar a abrir esa caja de hojalata en que se guardaban en otro tiempo, con algunos pétalos y marchitas hojas, las pálidas fotografías de nuestros mejores recuerdos.

Me encontré con que el prólogo comenzaba así: «El Derecho internacional público, por el juego dialéctico de principios que pueden avalar comportamientos contradictorios, por la incertidumbre acerca de lo que es la norma *dada* y la norma *por construir*, por la forma en que se evidencian los fenómenos del poder y de la dominación,...favorece en su constante agitación los planteamientos críticos y las actitudes valorativas...Contribuir a tales planteamientos y actitudes es el primer objetivo de este libro, dedicado al examen de los principios que en nuestro tiempo han de regir la coexistencia y cooperación entre los miembros de la sociedad internacional, con una pretensión de realismo, compromiso, dinamismo y contraste».

Esa pretensión se decantó con el tiempo en una suerte de realismo crítico y sería excelente noticia —tómese como una incitación a terceros— que alguien, con esa misma vara, acometiera la revisión de la Declaración, cincuenta años después de su adopción, analizando su (in) aplicación o el juego contradictorio de los principios, a pesar de los párrafos con que trató de ilustrarlos y precisarlos la Declaración misma.

¿En qué momento, sino ahora, afrontar la defensa de los principios denunciando tanto la forma incompleta o pervertida de su aplicación, como la tarea devastadora de sus negadores? El planeta que amamos, hasta el punto de que la gran mayoría solo lo abandonamos a nuestro pesar y bajo protesta, apesta en manos de líderes y dirigentes fatuos, ignorantes, irresponsables, corrompidos, codiciosos, criminales... Esta descalificación puede ser injusta con honorables miembros de la clase política que también los hay, como las trufas; puede ser incluso una caricatura, pero caricaturizar una imagen permite captar los rasgos sobresalientes de un sujeto, de un objeto, de una situación. Lo cierto es que los *malos*, que se creen los *buenos*, van ganando a

los *buenos* etiquetados como *malos*. Conceptos como *humanidad, comunidad internacional, patrimonio común*, son cáscaras vacías, empleadas impudicamente por toda clase de banderías.

Ayer, como hoy, la capacidad de contradicción de los principios fundamentales es explotada en apoyo de intereses antinómicos de poderes con la necesaria capacidad de influir y determinar la posición de otros, trátase de la soberanía y la libre determinación, la no intervención y la protección de los derechos humanos, la prohibición de la fuerza y las contramedidas... Instrumentalizados para atacar y defender, los principios son aprovechados tácticamente según el campo de juego. Como arma arrojadiza para el ataque, como escudo para la defensa.

Esto es así porque los pretendidos avances normativos no han ido acompañados del reforzamiento de las instituciones multilaterales que deberían cuidarlos. Cuando los principios avanzan sin mantener su cadena de intendencia acaban siendo meras herramientas retóricas al servicio de toda suerte de causas, muchas de ellas innobles.

En 1989 cuando se desmoronó el bloque socialista y se dio término a la *guerra fría* fuimos cegados por el resplandor de la promesa de un Orden donde, parafraseando a Álvaro Mutis, el tiempo había perdido la engañosa condición de sus poderes. ¿Acaso fue una ilusoria esperanza, un sueño que ha roído sus propias vestiduras por vanas gentes, dadas a la mentira, con la que se continuó la danza de la fértil miseria en regiones donde toda voz es una orden, donde los insectos son guardianes del sembrado? Recurriendo libremente a Mutis articulé las rúbricas de un texto en que, cuando finalizaba el siglo, expresaba mi decepción por las cenizas miserables de los años perdidos, el arribo ya imposible a la ciudad ecuménica en que debía reinar la abundancia, el abandono en el inhóspito páramo donde mandan casposos chacales y los inocentes no alcanzan la gracia de los escogidos, señores de la noche, donde se espera un milagro que nunca llega.

Compárense los informes anuales del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización. Antes y ahora reflejan un rosario de calamidades a las que apenas cabe hacer frente. Hasta las palabras con las que se trata de insuflar esperanza suenan como los tañidos de campanario que convocan a honrar a los muertos. La realidad es sombría: guerras, conflictos fronterizos, intervenciones armadas, genocidios y violaciones masivas de derechos humanos, terrorismo, criminalidad organizada, migraciones masivas en fuga de la violencia, del hambre y la miseria, catástrofes naturales a las que la mano del hombre no es, a menudo, ajena, carrera de armamentos, centenares de miles de refugiados y desplazados, escandalosas desigualdades sociales entre y dentro de los Estados, calentamiento del planeta y cambio climático, elevación del nivel de los mares con Moisés extraviado en el Sinaí...

El examen y valoración de los principios fundamentales, recogidos en la Declaración, está atrapado en la tela de araña de la sociedad internacional, incapaz de avanzar en su institucionalización. Muchos de quienes hablan de

la promoción del *multilateralismo*, omiten que no hay multilateralismo sin instituciones representativas dotadas de las competencias requeridas para lograr sus objetivos. Me temo que es inútil auspiciar el reforzamiento de las Naciones Unidas, de la ONU y su amplia familia de organismos especializados, que es la estructura universal de la que disponemos, en lugar de dinamizarla en beneficio de bloques rivales pastoreados por grandes potencias, calificados como ligas de Estados democráticos y etiquetados por el estilo, que solo han de servir para agudizar el aprovechamiento perverso de principios universales.

Fijémonos, a título de muestra, en algunos de ellos. El primero, el que prohíbe la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales contra la integridad territorial, independencia política o de cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. La Declaración es modelica en el desarrollo del principio, al que dedica trece párrafos. No creo que uno solo de ellos haya quedado incólume en la práctica posterior; incluidas las guerras de agresión, «un crimen contra la paz que, con arreglo al derecho internacional, entraña responsabilidad» conforme al segundo párrafo, que ha encontrado en sucesivas administraciones de los Estados Unidos su más conspicuo, pero no único, infractor. Ejemplo paradigmático fue el ataque armado y ocupación de Iraq por las fuerzas armadas del comandante en jefe Bush jr. en 2003, basado en un rimerero de *fake news* —de *falsos positivos* como gustan decir en regiones latinoamericanas, importando la terminología de los diagnósticos serológicos— caldo de cultivo de las plagas que desde entonces venimos padeciendo.

Pero ¿quién dijo que aquello fue una agresión? El Consejo de Seguridad se limitó a cohonestar sus consecuencias, dando al (infr)actor todo lo que requería para continuar su trágica representación. Fue, pues, desde esta atalaya, un crimen que nunca existió y del que, por supuesto, no se derivó la exigencia de responsabilidad alguna. Respondieron, sí, la academia y las bellas artes, con denuncias independientes y contundentes que, a menudo, soliviantaron a la opinión pública y provocaron la protesta y el rechazo social. Pero no las instituciones, incapaces de asumir una respuesta, corroídas como están estatutariamente por la posición que en su seno ocupan los criminales potenciales más peligrosos, seguros de su impunidad.

Vaya el lector a la Declaración. Dedique treinta minutos a su lectura sosegada. ¡Ojalá que quienes la suscribieron fueran leales a observar de buena fe, como enuncia el último de sus principios, las obligaciones que han contraído en virtud de la Carta! Pero la validez sociológica de los principios es tan precaria que apenas alcanza para sostener en pie su validez normativa. De manera que cuando uno escribe o habla de ellos con este propósito, le asalta la molesta sensación de que lectores y oyentes, descreídos, lo miran sopesando hasta qué punto es un mentecato. Recuerdo la anécdota, de la que fui testigo, ocurrida en una conferencia que dictaba el profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, cuyo brillante verbo destilaba fe y esperanza en los principios que habían de iluminar el mundo por construir. En el coloquio un asistente le

interpeló: lo que Ud. acaba de exponer ¿lo cuenta porque se lo cree o porque quiere dormir tranquilo por la noche?

No hay que arredrarse. No debemos ceder un ápice en nuestras posiciones de defensa del valor normativo de los principios frente a quienes, realistas, pero no críticos, llaman a aceptar como normativa una práctica construida con toda clase de infracciones. Los principios son el asidero que nos permiten juzgar las conductas y no solo explicarlas como meros cronistas. La doctrina, estimulando a la opinión pública, ha de asumir una especie de desdoblamiento funcional en tanto llegan las instituciones anheladas desde el planeta *Utopía*.

Mencionaba antes el sentido del *compromiso* con opciones éticas trasladadas al orden jurídico. No ha de molestarnos que nos consideren *activistas*, como se hace desde los pesebres del *establishment*, con ánimo de descrédito, cuando damos un fundamento legal a políticas de progreso a las que otros solo dan jarabe de pico, y contamos para eso con las herramientas necesarias. No se ha de confundir la objetividad con la equidistancia, ni la imparcialidad con la neutralidad. Tomar posición tras un examen de los hechos sin prejuicios no solo es legítimo, es preceptivo para académicos e instituciones, estas siempre en el ámbito de sus propias competencias, no fuera de ellas.

Desenmascarar a los negadores de unas relaciones internacionales sometidas a normas, a los principios de la Declaración, dejar en evidencia a quienes detentan un poder *arrogante* del que se sirven para poner sus intereses por encima de cualquier consideración y arrasar con toda idea de orden, es relativamente fácil. Estos chocan frontalmente con el último de los principios que enuncia la Declaración que, conforme a otro principio, este evangélico, será el primero: el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas por los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Pero la tarea no es fácil cuando el poder es *taimado*, esto es, cuando manipula los principios para el servicio torticero de su causa. En una sociedad descentralizada, la relación que los principios básicos o fundamentales guardan entre sí y la interpretación de cada uno de ellos en el contexto de los restantes, suele ser aprovechada para crear la confusión y debilitar o quebrar el alcance de unos principios invocando otros.

Así, respecto de la prohibición de la amenaza y uso de la fuerza, más allá del debate sobre si aquella se reduce a la fuerza armada o incluye toda clase de fuerza, se ha tratado de aprovechar la frase final del principio (y del art. 2.4 de la Carta) para sostener que hay supuestos de amenaza y uso de la fuerza permitidos por ser compatibles con los propósitos de las Naciones Unidas.

Asimismo, el principio de no intervención ha sido sacudido en contacto con las disposiciones de la Carta relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la protección de los derechos humanos en supuestos de violación masiva: frente a la no intervención, la intervención *humanitaria* atendiendo a la *responsabilidad de proteger*.

Hay quienes, ya en el camino, proponen la intervención en terceros países para proteger su particular versión de la *democracia*, negando a los Estados, en nombre de los pueblos, «el derecho inalienable, según la Declaración, de elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado». Obviamente, quienes hacen semejantes propuestas dan por descontada una relación adversativa entre pueblos y Estados.

Y ya, hablando de pueblos, ¿qué decir de la manipulación del principio de libre determinación, invocado para servir el separatismo de quienes no son titulares de este derecho? ¿No hay quien habla del derecho a la secesión como un *remedio* en situaciones de grave discriminación de una minoría dominante en parte del territorio del Estado? Referido a la población en su conjunto, el principio proclama que «todo Estado tiene el deber de promover, mediante acción conjunta o individual, el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y la efectividad de tales derechos y libertades de conformidad con la Carta». De ello cabe desprender un principio democrático como meta de la libre determinación, que legitima los principios de no intervención e igualdad soberana, principios que, a su vez, han de inspirar la cooperación de los Estados en las esferas económica, social, cultural, técnica y comercial.

Por último, dentro de este muestreo, ¿qué decir de la *justicia*, el *patito feo*, a menudo preterido cuando se aplica, mal que bien, el principio de arreglo pacífico de las controversias internacionales, «de manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni —aquí *el patito*— la justicia»?

Quienes asumen un realismo crítico frente a los hechos y la conducta de los Estados no pueden descartar, *a priori*, la posible existencia de una tercera expresión del poder, el poder *solidario*, que se aplica a la protección de los bienes públicos comunes en el amplio abanico que se abre desde la protección de los derechos y libertades fundamentales a la de un planeta amenazado por una naturaleza contaminada por la acción del hombre.

Ese poder, sin embargo, parece revelarse más en los circuitos sociales que gubernamentales y no ha de descartarse que aquellos circuitos acaben siendo manejados por los *taimados* como cauce de sus políticas, haciendo de los *idealistas* que generosamente los alimentan, instrumentos inocentes para satisfacer intereses que poco o nada tienen que ver con los fines que predicán.

El auténtico poder *solidario* solo puede residir en las instituciones multilaterales representativas a nivel universal o regional, dotadas de competencias suficientes para la realización de sus fines. Los Estados cuyos gobiernos desarrollan políticas en esta dirección discurren por el buen camino y la sociedad civil en esta fase de mundialización puede insuflar viento en sus velas. Lamentablemente, los hechos sugieren que se navega por rutas equivocadas.

¿No se habla un día y otro también de la *crisis del multilateralismo*? Bajo esta expresión, asequible solo para los iniciados, se oculta la realidad, mucho más grave, de la violación sistemática de los principios fundamentales que

enuncia la Carta de las Naciones Unidas, y repica y desarrolla la Declaración, por quienes ejercen un poder, en unos casos *arrogante*, y en muchos otros, *taimado*. No se trata de algo nuevo, pero sí de algo que ha ido adquiriendo caracteres más y más alarmantes, especialmente en el curso del presente siglo.

El poder *taimado*, en particular, respondiendo a su propia naturaleza, trata de *colar* como *multilateralismo* lo que no lo es. El *número no basta* para definir este concepto. Actuar en grupo, cuadrilla o manada, no es expresión de multilateralismo. Al número se ha de agregar una determinada cualidad: el respeto de la ley (internacional) y el encauzamiento de la acción colectiva mediante esas instituciones representativas a las que ya he hecho referencia.

En un reciente Encuentro celebrado en La Haya el 2 y 3 de septiembre de 2019 oí a un interviniente decir que el Derecho Internacional está en el ADN del multilateralismo. Una frase feliz que debe enmarcarse en neones de luz. No cabe hablar de multilateralismo para escamotear el respeto de los principios, reglas e instituciones armando coaliciones que interpretan el derecho *pro domo sua*. En definitiva, no hay genuino multilateralismo sin respeto del Estado de Derecho (internacional) y no hay mejor multilateralismo que el que se traduce en instituciones colectivas abiertas, sea en un plano universal o regional, bajo reglas que garantizan un cierto equilibrio entre los poderosos y los numerosos en sus diferentes combinaciones.

El multilateralismo siempre se ha encontrado amenazado por el unilateralismo, esto es, la tentación del ejercicio del poder —*arrogante* o *taimado*— contra o en abuso de las normas cuando estas, en su recta interpretación, no garantizan los intereses de las grandes potencias —y de sus clientes— en una relación desigual que garantiza la impunidad de los infractores. Advirtamos pues, por prurito académico, que no toda acción unilateral es absorbida por el unilateralismo. La *auto-tutela*, esto es, el derecho del Estado a defender sus intereses respaldados por la ley internacional es legítima. La *promesa* es una forma de obligarse unilateralmente, aunque la última jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia le haya negado la confirmación (en 2018, *Obligación de negociar...*) después de su improvisado bautismo (en 1974, *Ensayos nucleares*).

En el presente siglo, en el *primer mundo* capitalista, han sido los Presidentes de los Estados Unidos republicanos, George W. Bush y Donald Trump, quienes mejor han encarnado el poder *arrogante*; pero tanto ellos, como los Presidentes demócratas y el Departamento de Estado, bajo cualquier administración, han respondido mejor al poder *taimado*. Por supuesto, encarnaciones de estos poderes, como lamas del mal, se identifican también en los otros mundos, pero este, pretendidamente liderado por Estados Unidos, es en el que vivimos y en el que nuestros gobiernos —los europeos— pueden *hacer la ola* dentro de un unilateralismo *grupal* o surfearla con mayor o menor habilidad, cuidando de que crezcan los brotes del poder *solidario*.

Ciertamente, el unilateralismo de Estados Unidos como poder *arrogante* es particularmente intenso desde que el Sr. Trump accedió a la presidencia

y muy inquietante la pretensión de extraterritorialidad de sus decisiones, internacionalmente ilegales, a las que se somete un buen número de gobiernos, bancos y empresas ante la advertencia y el temor de pagar las consecuencias de una falta de *compliance* en los mercados que, directa o indirectamente, controla la gran Potencia.

En el proceso evolutivo de los principios que enuncia la Declaración se han promovido políticas que, asumidas por un poder *solidario*, son inobjetales. Lo es, en efecto, afirmar el derecho de terceros a decidir y aplicar *contramedidas* en respuesta a violaciones de normas imperativas, *ius cogens*, de las que no serían víctimas directas. Lo es, asimismo, auspiciar la injerencia humanitaria, bajo el concepto reciclado de la *responsabilidad de proteger* a poblaciones cuyos gobiernos —no democráticos— maltratan masiva y sistemáticamente, hasta el punto de ser reos presuntos de crímenes internacionales. Son solo dos ejemplos.

Sin embargo, en una sociedad descentralizada y enormemente desigual, como es la internacional, estas políticas, conceptualmente bienaventuradas, son una fuente de maniqueísmo y arbitrariedad; en otros términos, acaban siendo la cobertura de hechos ilícitos, actos de intervención que contradicen la soberanía e igualdad formal de los Estados, gracias a calificaciones interesadas de determinadas situaciones o la creación de esos *falsos positivos* a los que ya hemos hecho referencia, sin clase alguna de control institucional.

Se produce así una suerte de *confiscación* de los principios fundamentales del orden internacional por quienes aplican un *doble estándar* de conducta, atendiendo a sus intereses, ejerciendo un poder *taimado* bajo la pantalla de propuestas progresistas en el plano normativo que no cuentan con el imprescindible complemento institucional. De ahí que, aun a riesgo de ser incomprendidos, no falten quienes observando la manipulación perniciosa de las normas rechacen implicarse en una predicación que los haría cómplices del poder *taimado*. Al fin y al cabo, este cuenta con numerosos *think tanks* a su servicio.

No es admisible que Estados Unidos y/o la Unión Europea con sus países miembros se atribuyan la representación de una —inexistente a día de hoy— *comunidad internacional*, como hacen, por ejemplo, al presentar como *sanciones* las medidas coercitivas que aplican a terceros, asumiendo un rol de verticalidad supremacista. Simplemente, *arrogantes* o *taimados*, están violando las normas, los principios fundamentales del Derecho internacional.

El poder *taimado* es más peligroso porque, lejos de someterse al imperio de la ley, trata de someter la ley a su imperio. Una de sus expresiones más perversas lo ofrecen las instituciones internacionales bajo control de un *hegemon* que desnaturaliza su condición multilateral para convertirlas en herramientas propias, en connivencia con los regímenes clientelares —las *capillitas*— establecidos en países que gustan llamarse *aliados*. Organizaciones regionales como la OEA, o alianzas militares como la OTAN, son esa clase de organismos intergubernamentales que tratan de embozar la práctica de me-

didadas coercitivas unilaterales grupales bajo el ropaje de resoluciones orgánicas. El unilateralismo en grupo encuentra en tales instituciones formalmente multilaterales una excelente herramienta para presentar como *sanciones* hechos ilícitos.

A menudo esas medidas inciden dañinamente sobre la población a la que se trata, presuntamente, de proteger, con el fin de fomentar la insurrección frente a un gobierno hostil, tratado como una organización criminal, sentando las bases de una desestabilización que permita desembocar en una situación que amerite la calificación como amenaza para la paz y la seguridad regional, con sus naturales consecuencias. A esas alturas el capítulo VIII de la Carta y, en particular, su art. 53.1, que exige la autorización del Consejo de Seguridad para la aplicación de medidas coercitivas, parece ser un testigo incómodo que es preferible ignorar.

¿Might is Right? Los *activistas* del derecho por un orden más justo deben alistarse en la inversión del orden de estos factores para transformar radicalmente el producto. Pero el derecho será poder solo cuando el poder sea solidario, lo que implica avances institucionales que acompañen a los normativos. Huir hacia adelante con solo los principios puede producir un goce efímero antes de caer inevitablemente en las garras del poder *taimado*.

Antonio REMIRO BROTONS