

EL DERECHO INTERNACIONAL ANTE EL SIGLO XXI

Simposio de Zermatt, 1993

por Yolanda GAMARRA* y Sergio SALINAS**

La visión crítica con que era abordada históricamente la posibilidad de ajustar a normas jurídicas el comportamiento de los Estados implicaba la puesta en duda del propio Derecho internacional. Sin embargo, el trabajo desarrollado en el siglo pasado, y sobre todo en el actual, centrado en demostrar la existencia de una legalidad internacional operante y en explicar las razones por las que los gobiernos deben acatar esas normas nos ha llevado a que cobre pleno sentido la construcción conceptual del Derecho internacional¹.

Hoy en día, a finales del segundo milenio y con los ojos puestos en el tercero, los problemas que gravitan en torno al Derecho internacional son otros bien diferentes: desmembración de Estados, reconocimiento de otros nuevos, resurgimiento de los nacionalismos, xenofobia, particularismos, etc. Y el gran problema que se nos avecina, como dijo René-Jean Dupuy, es el de la *confrontación cultural*².

* Profesora A. de Derecho internacional público y Relaciones internacionales de la Universidad de Zaragoza.

** Becario FPI de Derecho internacional público y Relaciones internacionales de la Universidad de Zaragoza.

1. El Derecho internacional se presenta como un *producto diferente* de aquello que suele considerarse como Derecho, *vid.*: MIAJA DE LA MUELA, A., **Introducción al Derecho internacional público**, Madrid, Atlas, 7ª edición, 1979, pág. 9, y JUSTE RUIZ, J., **¿Derecho internacional público?**, Valencia, Nomos, 1991, pág. 13.

2. *Vid.* DUPUY, R.-J., **La clôture du système international. La cité terrestre**, París, P.U.F., 1989, págs. 151 y 152. El autor insiste nuevamente en los conflictos entre

Ante esta *nueva situación*³ que estamos viviendo, se plantea la necesidad de reconocer una mayor interdependencia política, estratégica, económica, social, cultural, etc., entre los Estados, al mismo tiempo que un reforzamiento del proceso de institucionalización, tal y como se viene demostrando en la negociación global sobre las condiciones de salvaguardia del medio ambiente. Idea que ya recogió Antonio Truyol y Serra cuando al hablar de la heterogeneidad reinante en el sistema mundial de Estados escribía que ésta “contrasta con una interdependencia creciente de los pueblos, que se materializa en una mayor coordinación de los intereses comunes y, más todavía, en un proceso de institucionalización y de integración que ha conducido al fenómeno de las Organizaciones internacionales de todo tipo, mundiales, regionales, generales, funcionales, etc.”⁴.

En un mundo limitado, como es el mundo internacional en la actualidad, las cuestiones que se le presentan reclaman soluciones globales ante la *mundialización de los problemas*, “el Derecho internacional no podrá enfrentarse con las nuevas exigencias de nuestra época y sobre todo del futuro que se esboza, sin transformarse en lo que, por otra parte ya comienza a ser: en un *derecho mundial*”⁵.

Estas fueron a *grosso modo* ideas centrales de las *Jornadas internacionales de Zermatt*, Suiza, que bajo el título **El Derecho internacional ante el siglo XXI**, tuvieron lugar del 16 al 21 de agosto de 1993. Unas Jornadas organizadas por el Real Instituto de Estudios

socioculturales en **L'Humanité dans l'imaginaire des nations**, Paris, Juillard, 1991, pág. 131. *Vid.* igualmente el coloquio coordinado por René-Jean Dupuy, **L'avenir du Droit international dans un monde multiculturel**, Colloque, La Haye, 17-19 Novembre 1983, The Hague/ Boston/ London, Martinus Nijhoff Publishers, 1984. En esa misma línea se mueve el reciente artículo de HUNTINGTON, S. P., “The Clash of Civilizations?”, **Foreign Affairs**, Summer 1993, págs. 22 - 49.

3. Sobre la *nueva situación* *vid.* BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, M., **El Derecho internacional en la nueva situación**, Zaragoza, 1992.

4. TRUYOL Y SERRA, A., **La sociedad internacional**, Madrid, Alianza Editorial, 1991, pág. 96.

5 *Ibid*, pág. 98.

Europeos en colaboración con el *Institut des Hautes Etudes Internationales* de París, y la Cátedra *Jean Monnet* de la Universidad de Zaragoza, y celebradas bajo los auspicios de Catherine Lalumière, Secretaria General del Consejo de Europa.

La finalidad de estas Jornadas, como explicó el Director del Real Instituto de Estudios Europeos, profesor Maximiliano Bernad, es proyectar la tarea formativa que viene desarrollando el Instituto no sólo a nivel nacional con la programación de un *Master*, Cursos, Conferencias, Jornadas, etc., sino también a escala internacional con el respaldo de profesores extranjeros y con alumnos procedentes de diversos países.

Este primer simposio reunió a los profesores Pierre-Marie Dupuy estudiando *El sistema de seguridad colectiva en la Carta de la ONU: Evolución y tendencias recientes*; José Juste Ruiz analizando los problemas planteados una vez finalizada la Cumbre de Rio, *Medio Ambiente y desarrollo tras la Conferencia de Rio-92*; Luigi Condorelli, con una sugerente aportación sobre *La aplicación del Derecho internacional humanitario, entre el Comité Internacional de la Cruz Roja y las Naciones Unidas*; Maximiliano Bernad y Alvarez de Eulate abordando el atractivo y atrayente tema de la institucionalización de la sociedad internacional con el curso titulado *La progresiva organización internacional y sus consecuencias*, y Mireya Castillo Daudí disertando sobre *La protección internacional del medio ambiente atmosférico*. Las reflexiones expuestas en este trabajo son fruto de nuestra participación activa en las mencionadas Jornadas, en las que se registraron interesantes debates entre los citados profesores y también con los demás participantes.

Como anteriormente apuntábamos, el asentamiento del Derecho internacional se ve favorecido por la progresiva interdependencia que comporta una superposición y una creciente interrelación de los problemas planteados en la sociedad internacional, así como por el progresivo desarrollo y fenómeno irreversible de la institucionalización, tanto a nivel universal como regional.

El punto de partida de ese nuevo proceso de cambio viene dado por la fecha "mágica" de 1989, como año a partir del cual se suceden

una serie de acontecimientos que van a marcar las relaciones internacionales y al propio Derecho internacional ⁶. La caída del telón de acero y los graves problemas de estabilidad política, económica, social y cultural que padecen los países del Centro y Este de Europa, la invasión de Kuwait por Irak, la guerra en la antigua Yugoslavia, el reconocimiento de nuevos Estados, etc., hace que las Organizaciones internacionales, tanto universales como regionales, tomen parte en la solución de los conflictos, a la vez que recobran actualidad campos del Derecho internacional que parecía habían perdido gran parte de su razón de ser. Campos como el Derecho internacional humanitario o el papel del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que está en vías de instaurar un nuevo orden público internacional ⁷.

Así pues, el Derecho internacional debe cumplir unos fines distintos, más complejos, que los de las décadas pasadas: asegurar la protección de los derechos fundamentales de la persona, corregir los desequilibrios económicos, políticos, sociales y culturales de todos los sujetos de la sociedad internacional, fomentar el respeto del medio ambiente, combatir los particularismos, defender los derechos de las minorías, etc.

Ahora bien, para que ello funcione correctamente hay que elegir el medio adecuado, puesto que se corre el riesgo de pervertir el sistema democrático condicionando indebidamente decisiones de las instancias competentes o atribuyendo excesivos poderes a personas que no han sido elegidas por procedimientos democráticos, situación que refleja la tecnocracia que se observa en algunas Organizaciones.

6. Francis Fukuyama creyó que había llegado el fin de la historia. La polémica levantada en torno a esta idea ha producido un sin fin de reflexiones críticas a tal teoría. Vid. FUKUYAMA, F., **El fin de la historia y el último hombre**, Barcelona, Planeta, 1992.

7. Vid. DUPUY, R.-J., "Conclusions du Colloque", **Le développement du rôle du Conseil de Sécurité**, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, págs. 477-485.

I

En ese proceso de *institucionalización, globalización y humanización* en que la Comunidad internacional está inmersa, tal y como sostuvo Pierre-Marie Dupuy, cabría analizar el nuevo dinamismo del sistema de *seguridad colectiva* impulsado desde el Consejo de Seguridad, el órgano de las Naciones Unidas que se erige en el centro de poder para el mantenimiento de la paz⁸, “*dès lors qu’aujourd’hui l’unanimité des Cinq est réunie, c’est tout naturellement que le Conseil est amené à intervenir dans toutes les affaires de quelque importance pour la paix dans une région du monde*”⁹.

Así por ejemplo, la promoción del Derecho humanitario fue llevada a cabo, primeramente, por la Asamblea General y, después, por el Consejo de Seguridad. Las dos resoluciones dictadas por la Asamblea General¹⁰ constituyen el paso previo a la revalorización del Derecho internacional humanitario. Resoluciones que iban a facilitar la intervención de organizaciones no gubernamentales, y no de los Estados, situación que quedó invertida en el momento en el que el Consejo de Seguridad se configuró como el órgano de control del nuevo orden internacional.

8. Tal y como establece el artículo 24 de la Carta de Naciones Unidas de 26 de junio de 1945.

9. DUPUY, R.-J., “Conclusions du Colloque”, **op. cit.**, pág. 477, y *vid.*: SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., “La acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la invasión de Kuwait por Iraq”, **Derecho internacional público: Problemas actuales**, Universidad Complutense, Madrid, 1993, págs. 271-340, y MANGAS MARTÍN, A., “Normas internacionales y objetivos militares en la guerra del Golfo Pérsico”, **Tiempo de paz**, nº 19-20, Primavera, 1991, págs. 24 y ss.

10. Resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988, de la Asamblea General de Naciones Unidas relativa a la asistencia humanitaria a las víctimas de catástrofes naturales y situaciones de urgencia del mismo orden. En ella se incorporaba el Derecho internacional humanitario en el marco de Naciones Unidas. Y la Resolución 45/100, de 29 de enero de 1991, de inspiración francesa, como la anterior, con la que se trataba de reafirmar la soberanía de los Estados afectados por crisis políticas creando, de forma concertada, corredores de socorro.

Desde junio de 1990, el Consejo de Seguridad experimentó un despertar como consecuencia de los acontecimientos de la Guerra del Golfo. La invasión de Kuwait por tropas iraquíes se produjo en un momento en el que se daban las condiciones políticas oportunas para que este órgano pudiese intervenir ¹¹.

Las doce resoluciones adoptadas por el Consejo entre los meses de agosto y noviembre de 1990 suponían un refuerzo muy sustancial de su papel e introducían importantes novedades, puesto que, por primera vez, el Consejo de Seguridad estaba listo para imponer sanciones desde los primeros días de crisis ¹².

Tras una primera fase de imposición de sanciones diplomáticas, económicas, ruptura de las comunicaciones marítimas, aéreas, etc., como se recoge en el artículo 41 de la Carta, se pasó a otra de intervención puramente militar. Ahora bien, si en la primera fase se actuó según el sistema de la Carta de las Naciones Unidas, en la segunda fase el uso de la fuerza no se autorizó de forma estricta de acuerdo con lo establecido en el artículo 42 de la Carta ¹³. No se puede afirmar de

11. *Vid.*: DUPUY, P.-M., "Après la Guerre du Golfe...", **Revue Générale de Droit International Public (R.G.D.I.P.)**, 1991/3, págs. 621-638, y EL SAYAG, **La crise du Golfe**, Paris, Éditions juridiques associées, 1993.

12. *Vid.* Resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al conflicto Irak-Kuwait, **Anuario de Derecho internacional**, IX, Pamplona, 1993, págs. 285-317.

13. La Resolución 668 habilita al Consejo de Seguridad para llevar a cabo acciones diversas, pero no prevé el uso de la fuerza como aparece contemplado en el artículo 42 de la Carta de Naciones Unidas. Sobre la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y las excepciones a esa prohibición *vid.*: AREND, A.C. and BECK, R.J., **International Law. The use of Force**, London, Routledge, 1993, REMIRO BROTONS, A., **Derecho internacional público: 1. Principios fundamentales**, Madrid, Tecnos, 1983, págs. 180-207, BERMEJO GARCÍA, R., **El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites**, Madrid, Civitas, 1993, RODRÍGUEZ CARRIÓN, A., **Uso de la fuerza por los Estados. Interacción entre política y derecho: algunos problemas**, Málaga, 1964, y GUTIÉRREZ ESPADA, C., **El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho Internacional**, Madrid, 1987. Y respecto de la posición de España *vid.* PÉREZ GONZÁLEZ, M., "Conflicto del Golfo, sanciones internacionales y uso de la fuerza: la posición de España", **Tiempo de paz**, nº 19-20, Primavera, 1991, págs. 36 y ss.

forma tajante que hubiese una violación de ese precepto pero, al menos, si existió una interpretación un tanto *peculiar* del mismo.

En una tercera fase, tras la intervención armada autorizada pero no conducida por Naciones Unidas¹⁴, el Consejo de Seguridad aparece como el *órgano supremo para el mantenimiento de la paz*. La Resolución 678 suponía una autorización por el Consejo de Seguridad a las tropas aliadas, y más concretamente a las fuerzas de los Estados Unidos, para poner en marcha una intervención militar¹⁵.

La ampliación de competencias del Consejo de Seguridad así como del concepto de *seguridad colectiva* se ha visto confirmada por la evolución posterior de los acontecimientos. En un plazo de treinta y seis meses se ha pasado de una escasa aplicación de dicho concepto a un uso casi excesivo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Los motivos de dicho cambio son de índole política como

14. El profesor Pierre-Marie Dupuy describió este hecho de forma muy clara al indicar que esa fue una guerra "autorizada por las Naciones Unidas y no una guerra de las Naciones Unidas".

15. *Vid.*: SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I., "La acción del Consejo de Seguridad...", **op. cit.**, págs. 332 y ss., y REMIRO BROTONS, A., "La crisis del Golfo y el nuevo orden internacional", **Política Exterior**, vol. IV, nº 17, 1990, págs. 90 y ss.

En cuanto a las resoluciones relativas al mantenimiento de la paz *vid.* Resolución 687, de 3 de abril de 1991, tomada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tras la invasión de Kuwait por Irak, que oponía a una coalición de Estados contra éste último. Esta resolución, según Ralph Zacklin, aparece como un verdadero *tratado de paz*. Por la diversidad de sus disposiciones, por su amplitud, por el reto que su aplicación en este terreno posee para Naciones Unidas en su conjunto, representa a la vez un banco de ensayos y un test para medir la eficacia del Consejo. Reúne y resume las técnicas clásicas y las nuevas ambiciones de la Organización, y permite interrogarse sobre su contribución al mantenimiento, restablecimiento y garantía de la paz. *Vid.* SUR, S., "Sécurité collective et rétablissement de la paix: la Résolution 687 (3 avril 1991) dans l'affaire du Golfe", **Le développement du rôle du Conseil de Sécurité**, **op. cit.**, págs. 13 y ss. Y la Resolución 688 establecía un vínculo entre el mantenimiento de la paz y la ayuda humanitaria, aprobada el 5 de abril de 1991 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La Organización se dio cuenta que su papel no se limitaba a respetar el *Ius contra bellum* sino que también se extendía al *Ius in bello*. *Vid.* BETTATI, M., "Un droit d'ingérence?", **R.G.D.I.P.**, 1991/3, págs. 639 y ss.

consecuencia del carácter político que tiene el propio Consejo de Seguridad; no en vano éste está compuesto por representantes estatales y se fundamenta en una relación asentada sobre un reparto desigual de la fuerza militar, con lo que, como indica Antonio Remiro Brotóns, sería ingenuo pensar que se vaya a ajustar a una valoración de los hechos mecánica y objetiva, pasando por alto su procedencia y significación política¹⁶. La decisión de los Estados Unidos de utilizar a las Naciones Unidas como instrumento de su política exterior, decisión que fue, por otra parte, aceptada implícita o explícitamente por los demás miembros del Consejo de Seguridad, explicaría el por qué del uso *excesivo* del Capítulo VII.

Sin embargo, ¿la ampliación de competencias del Consejo de Seguridad tiene base legal en la Carta de las Naciones Unidas?¹⁷. Si hacemos una lectura amplia de la Carta de San Francisco de 1945 nos encontramos con un objetivo basado en la cooperación general de todos los Estados miembros para resolver “los problemas internacionales de orden económico, social, intelectual o humanitario”, y la protección de los derechos humanos. Un propósito que se presenta como un proyecto a largo plazo constituyéndose en el fin último de la Organización. Es un concepto de paz que hace referencia no sólo a la ausencia de guerra sino también a la creación de un ambiente de estabilidad política, económica, social y cultural.

Pero si realizamos una lectura restringida de la Carta, nos encontramos con lo que Pierre-Marie Dupuy denomina *dimension*

16. REMIRO BROTONS, A., Derecho internacional público..., op. cit., pág. 193. Para René-Jean Dupuy, “... l’invasion et l’annexion du Kuweit par l’Irak en août 1990, a révéle la transformation fondamentale intervenue dans la structure politique du Conseil de Sécurité”, DUPUY, R.-J., *L’Humanité...*, op. cit., pág. 105.

17. Al respecto *vid.* las posiciones de: DASTIS QUECEDO, A., “El uso de la fuerza armada en el Golfo: una justificación jurídica”, *Revista Española de Derecho internacional*, 1991/I, págs. 109-116, y ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., “Réplica: cuestiones de legalidad en las acciones armadas contra Irak”, *Ibid.*, págs. 117-122.

*sécuritaire*¹⁸ de la paz internacional, ésta sería la promovida por las armas que la comunidad internacional pondría bajo el control del Consejo de Seguridad.

Dos interpretaciones distintas de la paz y seguridad internacionales recogidas en la Carta, la primera “*est destinée à se réaliser sur le long terme, par une coopération multiforme entre Etats et organisations concernées; la seconde se situe dans l’urgence*”¹⁹.

Este sistema de *seguridad colectiva* tiene su origen en una comprobación y un compromiso. Tras la II Guerra Mundial, se comprobó que la paz internacional era patrimonio común de la Humanidad, y todos los Estados estaban obligados a promoverla. Hecho que generó el compromiso, asumido por todos los miembros de Naciones Unidas, de transferir al Consejo de Seguridad las competencias necesarias para el uso de la fuerza con el propósito de lograr el mantenimiento de la paz y seguridad internacional²⁰.

Para el profesor Dupuy, las últimas actuaciones del Consejo de Seguridad, por ejemplo en Somalia o en la ex-Yugoslavia, parecen estar más cerca del concepto amplio que del restringido y que, en principio, es el que atribuye la Carta al Consejo. Idea que se refuerza por la utilización que el Consejo de Seguridad ha hecho, en diversos supuestos, en cuanto a la posibilidad de imposición de sanciones que prevé el Capítulo VII de la Carta²¹.

18. DUPUY, P.-M., “Sécurité et Organisation de la paix”, **R.G.D.I.P.**, 1993/3, pág. 623.

19. *Ibid.*, págs. 623 y 624.

20. La Asamblea General había sido durante la guerra fría la sustentadora del mantenimiento de la paz y seguridad internacional. La Asamblea General había ejercitado una competencia del Consejo de Seguridad mientras éste estaba paralizado durante el período de la guerra fría, y ello en virtud de la Resolución 377 (V), de 3 de noviembre de 1950, “Unidad de Acción para la Paz”, *vid.* GARCÍA ARIAS, L., **Corpus Iuris Gentium**, Zaragoza, 1968, págs. 98-102.

21. *Vid.* Resoluciones 713, 757, 787 y 820 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Ello nos enfrenta con la cuestión de analizar si el Consejo de Seguridad no se está convirtiendo en un órgano con competencias no sólo de policía internacional sino con un alcance mucho más amplio que le permite sancionar violaciones del Derecho internacional, esto es, si no se está transformando en un órgano con competencias generales para el establecimiento de un *orden público internacional*, y que por tanto va más allá de los fines enunciados en el Capítulo VII para el mantenimiento de la paz previstos en la Carta. Una superación de los cuadros formales del mantenimiento de la paz establecidos en la Carta que, en algunos supuestos, bien podrían enmarcarse en una interpretación amplia de la misma, pero que en otros casos rebasan esa posibilidad. Entre estas últimas cabría mencionar, a modo de ejemplo, la modificación de responsabilidades en las operaciones de la ONU, la decisión de creación de órganos que concurran al restablecimiento de la paz, la multiplicación de operaciones confiadas a los *cascos azules*, tareas que no se circunscriben a las tradicionales actuaciones de interposición transitoria entre beligerantes, sino que cumplen funciones, en según qué casos, que podríamos calificar de *servicio público internacional*. Son acciones desarrolladas en el interior de un Estado de cara a asegurar el establecimiento de regímenes políticos estables y auténticamente democráticos²².

Unas intervenciones que contrastan, en principio, con lo establecido en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas²³, ya que en ésta se afirma que el Derecho internacional no se inmiscuye en el régimen político interno del Estado en cuestión. ¿Y por qué o cómo se sabe que se ha alterado la paz internacional?. Se plantean serias dudas acerca de cuál es el criterio que

22. Son acciones internacionales llevadas a cabo dentro de un país, pero en modo alguno se pretende internacionalizar el problema. Entre los diferentes casos en los que ha actuado Naciones Unidas cabría citar los de Haití, Angola, Mozambique, Camboya, etcétera.

23. Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, relativa a los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

permite al Consejo de Seguridad afirmar que existe, en un conflicto interno de un país determinado, un peligro para la paz y seguridad internacional.

Asimismo, la actuación del Consejo de Seguridad conecta directamente con el Derecho internacional humanitario²⁴, y con el derecho de injerencia²⁵ y asistencia humanitaria como el medio de justificación de las decisiones de intervenir en asuntos internos para mantener la paz y seguridad internacional²⁶. Una concepción del Derecho internacional humanitario que entra en conflicto con un principio clásico y básico del Derecho internacional general: el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Principio que tenía un cuadro de excepciones muy limitado, pero que vio cómo, a lo largo del siglo XX, el derecho a la asistencia humanitaria experimentaba una resurrección²⁷. Despertar al que contribuyeron diversas resoluciones tanto de la Asamblea General de las Naciones Unidas como del Consejo de Seguridad²⁸.

24. *Vid.* Resoluciones 708 y 827 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

25. *Vid.*: CARRILLO SALCEDO, J.A., "Le rôle du Conseil de Sécurité dans l'Organisation et la réglementation du "Droit d'assistance humanitaire"", **Le développement du rôle du Conseil de Sécurité**, *op. cit.*, págs. 157 y ss., y BETTATI, M., "Un droit d'ingérence?", *op. cit.*

26. Casos de Bosnia-Herzegovina y Somalia.

27. El derecho a la asistencia humanitaria tiene su origen en la actuación de colectivos médicos franceses que intentaban ayudar a las víctimas de catástrofes en otros Estados. Una de sus primeras actuaciones se fecha en Biafra. Sus actividades les llevaron a encontrarse con situaciones peligrosas que les indujeron a pensar en la necesidad de transmitir tales actividades a la comunidad internacional en relación con el derecho a la asistencia humanitaria.

28. La Asamblea General de Naciones Unidas con sus Resoluciones 43/131, de 8 de diciembre de 1988, referida a la asistencia humanitaria a las víctimas de catástrofes naturales y situaciones del mismo orden, la 45/100, de 29 de enero de 1991, que reafirma la soberanía de los Estados afectados y la Resolución 46/182, de coordinación de la asistencia humanitaria. Por su parte, el Consejo de Seguridad adoptó las Resoluciones 680 para adoptar medidas de urgencia estableciendo enclaves en Irak, bajo control de las Naciones Unidas con el fin de proteger a la población kurda, y la 794 para reforzar la ayuda sanitaria y humanitaria a las víctimas de la guerra interna en Somalia.

II

El *Ius in bello* es una rama del Derecho internacional²⁹, que nace mucho antes de que las Naciones Unidas viesen la luz³⁰. De ahí que, en un primer momento, fuese considerado como un campo del Derecho ya culminado. Un punto de vista de Naciones Unidas que era debido a que la propia Carta había establecido un sistema basado en situar la guerra y el uso de la fuerza más allá de la ley.

Poco a poco las Naciones Unidas comenzaron a ver cierta utilidad en la potenciación del Derecho humanitario. Y, precisamente, en presentar el alcance y las limitaciones del mismo giró el curso del profesor Luigi Condorelli. Los juristas volvieron al estudio del Derecho humanitario basándose en que si bien la guerra estaba excluída de la ley existían ciertos supuestos en que la Carta de las Naciones Unidas legitimaba el uso de la fuerza³¹, por lo tanto, si se daban casos en los que era legítimo el recurso a la guerra y el uso de la fuerza era necesaria la existencia del Derecho humanitario³².

29. El Derecho humanitario es un derecho que siempre está *haciéndose*. Vid. CONDORELLI, L. et BOISSON DE CHAZOURNES, L., "Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de "respecter et faire respecter" le droit international humanitaire " en toutes circonstances"", *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge*, Leyden, Martinus Nijhoff, 1986.

30. "Los cimientos doctrinales del *ius in bello* fueron construidos por los autores de la Escuela Clásica Española del siglo XVI (VITORIA, SUÁREZ, MOLINA, AYALA, etc.), que, además de proclamar el principio de la necesidad como límite fundamental de la violencia bélica, obtuvieron de él la importante consecuencia de la obligación de respetar a los inocentes (hoy la población civil)", PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de Derecho internacional público y Organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1992, pág. 668, e *Idem*, *La protección a la población civil en tiempo de guerra*, Zaragoza, 1959, págs. 53 y ss.

31. Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas que recoge el derecho a la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales.

32. DUPUY, P.-M., *Droit international public*, París, Précis Dalloz, 1992, pág. 75.

Pero sobre todo, cuando adquirió protagonismo el Derecho internacional humanitario fue al tomar una serie de medidas el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz con motivo de la Guerra del Golfo. El órgano principal de Naciones Unidas utilizó, en este caso, el Derecho humanitario para imponer determinadas obligaciones a Irak, bajo la amenaza de intervención en caso de incumplimiento.

Ahora bien, el uso que se hace de él en la crisis Kuwait-Irak es selectivo y discutible. En un principio, se dirige a proteger a los extranjeros que se encuentran en la zona en conflicto sin pensar en la situación de los nacionales de ambos Estados, y sólo muy al final se va a ocupar de ellos aprobando una serie de resoluciones dirigidas a proteger a la población kurda de las actuaciones que el Gobierno iraquí dirigió contra ellos³³.

La asistencia ofrecida por terceros Estados a las víctimas se completa con el deber del Estado afectado a aceptar esa ayuda. Ahora bien, existen unos límites al ejercicio de ese derecho que deben ser respetados. En primer lugar, sólo cabe la intervención en caso de urgencia. En segundo término, debe subordinarse al consentimiento del Estado soberano. Y por último, la intervención será posible en aquellos casos en que el Estado afectado carezca de los medios técnicos, económicos o de otro tipo necesarios para llevar a cabo esas actuaciones.

En la práctica, la ayuda humanitaria ha sido controlada y permitida por el Consejo de Seguridad. Control que se explicaría por tres causas: primero, porque la desaparición de la escisión Este-Oeste ha permitido comprobar la importante función de estructuración y control de los conflictos regionales; segundo, la interrupción de las ayudas que antes proporcionaban alguna de las dos superpotencias ha provocado,

33. Resolución 680 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para ayudar a la población kurda. El enviado de la ONU encargado de controlar tal proceso fue el Príncipe Aga Khan.

en algunos lugares, una crisis del Estado-nación³⁴ al desintegrarse la unidad e identidad del mismo por no poder asumir los servicios públicos esenciales para la supervivencia del Estado³⁵; y, tercero, la diversificación de los movimientos revolucionarios o insurreccionales surgidos ante la falta de ayuda externa, ha provocado la reaparición de los *señores de la guerra* con una economía basada en la depredación haciendo de la ayuda alimentaria su presa. Ante tal situación, cabría considerar, por un lado, que la Carta no establece un vínculo directo entre la ayuda alimentaria y el mantenimiento de la paz, y por otro, las dos dimensiones de la paz propuestas por la Carta en las que se replantea la cuestión de la legalidad o no de la ampliación de competencias del Consejo de Seguridad.

Para el profesor Condorelli, con el fin de asegurar, en el futuro, la efectividad de las actuaciones humanitarias sería necesario llevar a cabo una coordinación entre la actuación de Naciones Unidas y otras organizaciones no gubernamentales, tales como la Cruz Roja³⁶, y a su vez, la asunción, por todos los Estados miembros de Naciones Unidas, de una voluntad fuerte para conducir esa política. Con ello, se evitaría que los países del Sur considerasen esa voluntad como un nuevo *derecho de injerencia* de los Estados del Norte en sus problemas. ¿Pero cómo alcanzar ese consenso y evitar enfrentamientos entre los Estados miembros de Naciones Unidas?. Quizá habría que lograr un equilibrio institucional entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, de tal forma que se compatibilizase la eficacia del primero con la posibilidad de deliberación de la segunda³⁷.

34. Entre los ejemplos a citar destacan los de Sudán, Camboya, Birmania, Georgia, Somalia, Afganistán, Mozambique, etc.

35. Este tema fue abordado de forma incisiva en el Coloquio *L'Etat souverain à l'aube du XXIème siècle*, *Société française pour le droit international*, Nancy 3 a 5 de junio de 1993.

36. Desde el momento en el que las Naciones Unidas empiezan a revalorizar el Derecho humanitario comienzan a surgir las primeras tensiones entre la Organización internacional y la Cruz Roja, como consecuencia del protagonismo que adquieren las Naciones Unidas.

37. *Vid. DUPUY, P.-M., Sécurité Collective et ...*, op. cit., pág. 627.

El Comité internacional de la Cruz Roja se va a pronunciar en este sentido, al plantear la necesidad de una coordinación entre Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, frente a la tendencia monopolizadora que venía mostrando la Organización internacional en cuestión. El Comité internacional de la Cruz Roja, por tanto, estima que las acciones de fuerza para lograr el respeto del Derecho humanitario deben emplearse como último recurso, y sólo en caso de que ninguna otra acción sea posible³⁸.

La evolución actual del sistema de *seguridad colectiva* no debe conducirnos a pensar que únicamente existe la asistencia humanitaria llevada a cabo por las fuerzas armadas que los Estados ponen a disposición del Consejo de Seguridad, sino que contamos con la ayuda prestada por cientos de organizaciones no gubernamentales, tales como Cruz Roja o Médicos sin fronteras³⁹. Organizaciones que no persiguen objetivos políticos, y que sólo intentan salvar las vidas de las personas afectadas por cualquier tipo de catástrofe, por lo que sería muy grave que las dificultades de naturaleza política que genera la asistencia llevada a cabo por el Consejo de Seguridad pudiesen imposibilitar la ayuda organizada por las organizaciones no gubernamentales⁴⁰.

El interés prestado por el Consejo de Seguridad hacia el Derecho internacional humanitario nos muestra la difícil situación por la que atraviesa el mundo convirtiéndose en motivo de preocupación seria⁴¹. El Derecho internacional humanitario, campo muy antiguo del

38. *Vid.* SANDOZ, Y., "Réflexions sur la mise en oeuvre du droit international humanitaire et sur le rôle du Comité international de la Croix-Rouge en ex-Yugoslavie", *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 4/1993, número spécial, págs. 461 - 490.

39. La descripción de algunos de los casos más graves de asistencia humanitaria, en la ex-Yugoslavia, los tuareg, Mozambique, Somalia, Sudán, Irak, Nagorno Karabaj, Sri Lanka, Myanmar y Perú, aparecen descritos en MÉDICOS SIN FRONTERAS, *Poblaciones en Peligro*, Madrid, Acento Editorial, 1993.

40. Las ONG's que actúan en este terreno tienen una gran responsabilidad, y no deben caer en el imperialismo filantrópico, ni en la autocomplacencia de actuar acríticamente en situaciones de crisis política.

41. Las recientes tragedias en Bosnia-Herzegovina y Somalia aconsejan reflexionar en profundidad sobre el problema del *intervencionismo humanitario*.

Derecho internacional⁴², se caracteriza por ser una de las áreas del Derecho que cuenta con mayor grado de aceptación, puesto que la ratificación de las reglas de Derecho humanitario sirve a los Estados como *parámetro estabilizador* para que la opinión pública los sitúe en un determinado nivel político, económico, social y cultural. Pero el acusado incumplimiento en esta materia ha convertido a las normas de Derecho humanitario en algo casi utópico⁴³. Los diferentes mecanismos para la solución de controversias existentes, nombramiento de *potencias protectoras*, investigación o sistema de responsabilidad internacional, no han asegurado suficientemente el respeto y la protección del Derecho humanitario.

A pesar de contar con un panorama tan sombrío como éste, encontramos una serie de elementos positivos en este campo de estudio, puesto que se ha creado un germen que, en el futuro, permitirá el desarrollo de un Derecho internacional humanitario más operativo, a la vez que, se configura como un laboratorio de pruebas del que han salido ideas y conceptos que han enriquecido a otras ramas del Derecho internacional⁴⁴. Se erige, por tanto, en un derecho anticipatorio.

42. Sobre la evolución histórica de la reglamentación internacional de los conflictos armados, *vid.* el completo estudio de MANGAS MARTÍN, A., **Conflictos armados internos y Derecho internacional humanitario**, Salamanca, 1990, págs. 37-53.

43. ¿Es mejor que exista abundante normativa de Derecho internacional humanitario o, por el contrario, sería mejor que no la hubiese en el sentido apuntado por René-Jean Dupuy cuando habla del *mito normativo*? *Vid.* DUPUY, R.-J., **L'humanité...**, *op. cit.*, págs 80 y ss. y 85 y ss.

44. Conceptos como obligación, no sólo de respetar sino de hacer respetar el Derecho humanitario, aunque no se tenga intervención directa en el conflicto. Obligación que impone que los Estados actúen, individual o colectivamente, de cara a asegurar el respeto de las normas fundamentales de Derecho humanitario. No deja de ser significativo que el Derecho internacional que establece que la violación de un tratado por una de las partes faculta a la otra parte a dar por terminado el tratado, eximiéndole de cumplir las obligaciones que se deriven de éste, exceptúa precisamente de esa regla, en virtud del artículo 60.5 de la Convención de Viena sobre Derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969, el supuesto de tratados de carácter humanitario.

Además, por muy sistemáticas que sean las violaciones del Derecho humanitario, la sola existencia de un solo éxito justifica, por encima de todo lo demás, los esfuerzos realizados y la razón de ser del Derecho humanitario.

Y ante la reiterada violación del Derecho humanitario, ¿qué instrumentos jurídicos internacionales existen? En primer lugar, los preventivos que eviten la violación de esas normas, esto es, se podrían establecer centros de alerta y prevención de situaciones conflictivas. Y en segundo lugar, los mecanismos represivos entre los que se encuentra como novedad principal la posibilidad de obligar a los Estados a poner en marcha mecanismos de investigación con el fin de verificar si han existido o no violaciones de normas de Derecho humanitario.

Por tanto, si el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha adquirido tal protagonismo ante los acontecimientos cotidianos se debe a que ha intentado ampliar su poder, se ha erigido en el centro del nuevo orden internacional mediante la ayuda prestada para el restablecimiento de la democracia en ciertos territorios, por ejemplo, en Camboya, se ha puesto en marcha la asistencia humanitaria, caso de Somalia, y ha condenando los crímenes que atentan contra la Humanidad, creando un Tribunal que juzgue los crímenes en la antigua Yugoslavia⁴⁵, aunque su operatividad diste de lo deseable.

III

El Estado soberano sigue siendo el sujeto por excelencia de la sociedad internacional⁴⁶ aunque su elevado número ha incrementado

45. En la Resolución 808 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se contempla la creación de un Tribunal internacional, en La Haya, para juzgar los crímenes en la ex-Yugoslavia, y en la Resolución 827 se adopta la decisión de su creación. Se habla de juzgar los crímenes cometidos en contra del Derecho humanitario, ahora bien, ¿no sería mejor que fuera por los crímenes cometidos contra la Humanidad?

46. *Vid.* HENKIN, L., "International Law. Politics, Values and Functions", **Recueil de Cours de l'Académie de Droit international**, t. 216, 1988, págs. 21 y ss., y 67 y ss.

su diversidad. Han florecido micro-Estados, algunos de ellos de dudosa viabilidad, se ha alterado el papel de las Grandes Potencias, y se han generado *mayorías automáticas* y *minorías de bloqueo* en la sociedad internacional contemporánea⁴⁷. Pero aunque el Estado sea el sujeto por excelencia en la escena internacional, ello no debe llevarnos a olvidar que las Organizaciones internacionales también están, como hemos dicho, irreversiblemente asentadas en la sociedad internacional. De ahí que el resultado global de esta situación sea una mayor complejidad en la escena internacional. La progresiva institucionalización de la sociedad internacional y sus consecuencias fueron objeto del curso del profesor Bernad.

En la actualidad, además del sistema de la ONU, contamos con una pléyade de Organizaciones internacionales sectoriales: OCDE, Unión Europea, UEO, Consejo de Europa, OUA, OEA, etc., que actúan, en principio, descoordinadamente. En la situación actual no contamos con una *Organización internacional global*, puesto que la sociedad internacional contemporánea no disfruta del grado de cohesión necesario que permita dar ese salto⁴⁸. Bien es cierto que, como escribió J. Galtung, las Organizaciones internacionales constituyen un *continente invisible*⁴⁹ y, además, en la práctica, reúnen unas competencias que van más allá de las que específicamente les atribuyen sus Cartas constitutivas.

A pesar de que las Organizaciones internacionales fueron creadas por los Estados con el propósito de perpetuar el sistema interestatal y someter y controlar el irreversible y positivo fenómeno de la institucionalización de la sociedad internacional establecido bajo su control, ello no supone que estos entes no tiendan a independizarse y a

47. Vid. BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, M., **Proyecto Docente e Investigador...**, Zaragoza, marzo 1992 (inédito), pág. 31.

48. Si se diese un *Gobierno mundial* sería, probablemente, de carácter dictatorial, tal y como señalara TOYNBEE, A., **El desafío del futuro**, Madrid, 1973.

49. Vid. GALTUNG, J., "Un continent invisible: Les acteurs non territoriaux. Vers une typologie des Organisations internationales", en ABI-SAAB, G., (dir.), **Le concept d'organisation internationale**, Chambéry, 1980, págs. 68 y ss.

vivir de forma autónoma, y es en esos momentos en los que entran en juego las *competencias implícitas* y el uso que de ellas hacen las Organizaciones.

Con los cambios operados en la escena internacional, las Organizaciones van, en efecto, a aumentar en número y a desarrollar sus propias competencias. El argumento de la soberanía estatal ya no puede servir de excusa para frenar esa espiral creciente tanto del número de Organizaciones como de un aumento de su poder, ya que determinados problemas planetarios, por ejemplo los medioambientales, requieren soluciones globales, y es ahí donde el papel de las Organizaciones se perfila como fundamental.

Y ante esa irreversibilidad del fenómeno de las Organizaciones internacionales, cabría preguntarse cómo evolucionará tal entramado institucional en un futuro próximo. Dos son las posibilidades planteadas en estas Jornadas: considerar el fenómeno como anecdótico y seguir contemplando al Estado como único centro real de poder, o valorar el trabajo desarrollado, o a desarrollar, por las Organizaciones intergubernamentales en la escena internacional.

Tengamos presente que las Organizaciones internacionales se configuran como foro permanente de encuentro, pueden internacionalizar las bases de actuación de los Estados, sirven de eco y son portavoces de fuerzas sin personalidad internacional y de agrupaciones de intereses, fomentan la cooperación internacional, son elemento de refuerzo de la democracia internacional, campo privilegiado de información, su poder de iniciativa les confiere una inmensa capacidad de actuación, favorecen la eficacia y el control del Derecho internacional y transmiten a la opinión pública la necesidad de globalizar las soluciones.

Pero a su vez, se erigen en los nuevos campos de batalla en los que se lucha por conseguir la hegemonía de los nuevos centros de poder, su elevado número acarrea graves problemas de solapamiento en sus actuaciones, la excesiva burocracia conlleva una disminución de su efectividad, los sistemas de selección y promoción de funcionarios no son los deseables, etc. A pesar del asentamiento de las Organi-

zaciones internacionales en la escena internacional, este fenómeno institucionalizador no deja de estar aquejado de una serie de desviaciones que es necesario corregir.

Entre las posibles medidas a estudiar, el profesor Bernad destacó en su Curso las siguientes: una mayor claridad en el establecimiento de competencias en los tratados constitutivos; la proyección de un sistema específico para el control de las competencias implícitas; la realización de revisiones periódicas de dichos tratados constitutivos; el diseño de un sistema más claro para las pruebas de acceso a la función pública internacional, especialmente en cuanto a calendario y a cuotas nacionales; el establecimiento de una carrera internacional a escala regional; el reforzamiento del sistema de sanciones a funcionarios que, por ineptitud, corrupción o cualquier otro motivo perjudiquen indebidamente los intereses de la Organización o de los Estados miembros; la mejora del sistema de provisión de altos cargos de designación nacional; la prohibición de la repetición del mandato de los máximos responsables de la Secretaría de la Organización; la elaboración de un mecanismo para que los Parlamentos nacionales puedan conocer las actuaciones de la Organización; el asegurar la plena transparencia de los documentos de las Organizaciones, salvo los referidos a seguridad y defensa; la mejora de la enseñanza de las Organizaciones internacionales en las Universidades, contando para ello, evidentemente, con profesores que conozcan el fenómeno; el diseño de convenios marco para futuras Organizaciones, y tener el máximo cuidado en la creación de organismos que parezcan Organizaciones internacionales pero que no lo sean, ya que generan problemas como los de privilegios e inmunidades, fiscales, etcétera.

IV

Otra idea central que deseamos destacar, interrelacionada con las ya expuestas, es la de presentar la protección medioambiental como proyección de la paz internacional. Se trata de un nuevo enfoque: el de la *paz como globalidad*. En un mundo tan complejo como en el que vivimos, la salvaguardia del medio ambiente hay que abordarla globalmente, y no sectorialmente como se había venido

haciendo hasta hace unos años, como mantuvo en su disertación el profesor José Juste Ruiz.

En esta última década del siglo XX, una vez superada la escisión Este-Oeste, nos encontramos con una división todavía mayor y más profunda que la de hace varios lustros: la oposición Norte-Sur, esto es, la de los países industrializados del Norte, y la de los países en vías de desarrollo del Sur. Esta división entre países ricos y países pobres se hace patente, entre otros ámbitos, en la negociación global que sobre las condiciones de salvaguardia del medio ambiente y la ecología se desarrolló en la Conferencia de Río⁵⁰, en 1992, bajo el título *Medio ambiente y desarrollo*.

El Derecho internacional es un conjunto de técnicas jurídicas y una disciplina intelectual que responde a una finalidad social. En ese marco aparece el Derecho internacional del medio ambiente como una nueva rama del Derecho internacional general. Es un derecho que, por un lado, ha pasado de ser sectorial a ser transectorial, y a abordar los problemas globalmente, y por otro, invoca cada vez más al individuo, al hombre, y a los pueblos como titulares de ciertos derechos de los recursos y del medio ambiente. Además, el Derecho internacional del medio ambiente muestra su singularidad al ser capaz de asumir, en buena medida, una cierta coexistencia del *soft law*, derecho blando, y del *hard law* o derecho duro.

La celebración de una Conferencia como la de Río fue posible gracias a la evolución experimentada en la materia desde la Conferencia de Estocolmo en 1972 hasta la actualidad, puesto que se ha pasado de un estado de alerta a una crisis cierta e incuestionable, como acertadamente señalan Alexandre Kiss y Stéphane Doumbe-Bille⁵¹.

50. En la Conferencia de Río se reunieron 176 Estados, 1.200 ONG's, y un foro global alternativo con 2.000 organizaciones. Los grupos de intereses presentes responden a tres modelos: los países en vías de desarrollo (la India se mostró muy activa); los países desarrollados (los Estados miembros de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón); y los países en transición (países ex-comunistas que reivindicaron un reconocimiento específico).

51. *Vid.*: KISS, A., *Droit international de l'environnement*, París, Pedone, 1989, y KISS, A. et DOUMBE-BILLE, S., "La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement", *Annuaire Français de Droit International (A.F.D.I.)*, XXXVIII, 1992, págs. 823 - 843.

Aunque de la citada Conferencia de Estocolmo podía derivarse una apreciación globalmente positiva⁵², los textos adoptados en ella no permitían responder de manera absolutamente satisfactoria a los problemas planteados. Además, algunos problemas latentes en el momento de la Conferencia de Estocolmo han emergido posteriormente de manera rápida.

Para abordar los atentados contra el medio ambiente se ha dictado toda una nueva normativa, nuevos principios sobre la materia, ha proseguido la progresiva consagración del Derecho internacional del medio ambiente, y se ha ampliado la responsabilidad internacional por problemas relacionados con el tema objeto de estudio⁵³.

Una de las principales aportaciones de la Conferencia de Rio es el considerar el medio ambiente como un capital natural con el fin lograr un desarrollo sostenible, para ello se plantean nuevos principios como el de la evaluación del impacto ambiental como técnica preventiva, el principio de precaución⁵⁴ y el de *quien contamina paga*⁵⁵, o el de la mejor tecnología disponible.

52. Vid. KISS, A., "Dix ans après Stockholm une décennie de droit international de l'environnement", *A.F.D.I.*, 1982, págs. 784 ss.

53. Vid. DUPUY, R.-J. (ed), *L'avenir du Droit international de l'environnement*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1985. En la Cumbre de Rio se aprobó la creación de una *Comisión de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible*, con el fin de llevar a cabo la coordinación de las acciones tecnológicas, científicas, financieras, etc., velar por los compromisos adoptados en la Cumbre de la Tierra, y presentar un informe anual de los trabajos llevados a cabo por cada uno de los países firmantes de la Declaración de Rio, y ser evaluados por la citada Comisión.

54. Con origen en el campo de la ciencia, el primer texto que lo recoge es la Carta Mundial para la naturaleza de 1982; posteriormente será definido por la Declaración de Bergen de 1990, y esta definición se incorporará a la Declaración de Rio.

55. Principio que presenta una doble dimensión. Por un lado, obliga al que origina el daño a costear la reparación, y que se configura como una manifestación más de un principio general de responsabilidad internacional. Pero, por otro lado, conlleva que el coste del daño medioambiental causado debe repercutir en el proceso de producción elevando el precio del producto para que el daño causado al medio ambiente sea pagado por quien introduce el agente dañino en dicho proceso.

Para el profesor Juste, el lema de la Conferencia de Río, *Medio ambiente y desarrollo*, indica cuál es el camino a seguir en el futuro, que no puede ser otro que la búsqueda del equilibrio entre el desarrollo y la protección del medio ambiente. La relación entre ambos conceptos ha pasado de la contraposición a la integración, esa interdependencia medio ambiente-desarrollo está muy bien representada por el concepto de *desarrollo sostenible*⁵⁶, el cual se vincula, antes que nada, al ser humano, pero también tiene una vertiente económica y otra ecológica. Es, por tanto, un concepto que no se circunscribe al mero crecimiento cuantitativo sino que abarca también una expansión cualitativa que da lugar a un desarrollo integral.

En cuanto a los documentos aprobados en la Conferencia de Río⁵⁷ cabría enumerar la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo⁵⁸, el Convenio internacional sobre la biodiversidad, el Convenio sobre el cambio climático, la Agenda 21 -desarrollo sostenible⁵⁹-, los Principios sobre bosques, el Proyecto de Convenio sobre

56. Creado por la Comisión Mundial sobre Medio ambiente y desarrollo, instituida en 1983 por la Resolución 38/161 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el Informe *Notre avenir à tous*, más conocido como Informe *Brundtland*, publicado por Editions du Fleuve, Montréal, Québec, 1988.

57. Con anterioridad a la Cumbre de Río se elaboró el Convenio de Viena de 1985 sobre la capa de ozono, y el Protocolo de Montreal.

58. Fue concebida, en un principio, como una *Carta de la Tierra*, pero la divergencia de intereses terminó por convertirla en una simple Declaración no vinculante jurídicamente. A juicio del profesor Juste presentaría tanto elementos de progreso: la idea del desarrollo sostenible como derecho de los Estados, pueblos e individuos, la referencia a las generaciones futuras, la idea de colaboración global y solidaria de todos los pueblos aunque con obligaciones diferenciadas y la aparición de nuevos principios, así como elementos de estancamiento: la reafirmación del derecho soberano de los Estados al aprovechamiento de sus propios recursos, la necesidad de la contención demográfica para lograr el desarrollo sostenible, la inexistencia de avances en materia de responsabilidad o la preservación de la economía de mercado y de las transacciones internacionales que no deben ser afectadas por cuestiones medioambientales, lo que supone optar por el crecimiento aún a costa del medio ambiente.

59. La idea del *desarrollo sostenible* aparece como un elemento de progreso, como una fórmula de salvación para los hombres. Idea que aparece recogida en el artículo 4 de la Declaración de Río. Sobre este campo objeto de estudio *vid.*: MEADOWS, D. L. y otros, **Los límites del crecimiento**, México, 1972, *Idem*, **Más allá los límites del crecimiento**, Madrid, 1992, y ROSENTOHN SCHNEIDER, B. y, N., **Para un mejor orden mundial: El Mensaje de Kuala Lumpur**, Bilbao, Fundación BBV, 1993, págs. 95-103.

desertificación, y el Proyecto de Convenio sobre fondos pesqueros migratorios⁶⁰. Instrumentos que se caracterizan por ser evolutivos, por su extrema complejidad, y por la falta de compromiso para su aplicación por parte de los Estados. Y tal y como apuntó el profesor José Juste, ¿no sería más recomendable volver a etapas anteriores del Derecho internacional con textos breves y precisos?. Ahora bien, ¿sería ello posible teniendo en cuenta el complejo juego de intereses que se tejen en torno a los problemas medioambientales?.

El Estado es el responsable internacional de los daños derivados de atentar contra el medio ambiente que se produzcan bajo su jurisdicción o control, puesto que es el dueño de esos recursos. Situación que responde a la teoría organicista de la imputación. Pero es necesario algo más, habría que dar una respuesta jurisdiccional -Tribunal Internacional de Justicia, arbitraje-, que permitiese superar esa incertidumbre que pesa sobre la existencia y eficacia de las normas del Derecho internacional del medio ambiente. En este marco de crisis global en el que estamos inmersos habría que trabajar para poner de relieve los problemas en que se polariza la incertidumbre del Derecho internacional medioambiental, y no sólo por ello, sino que también habría que reaccionar aportando soluciones a esas situaciones dadas.

Para finalizar, lo que sí tendríamos que asumir es que si los países del Norte no ayudan a los del Sur transfiriéndoles ayuda financiera, medios tecnológicos y científicos, etc., serán pocos los avances que en este campo se puedan realizar.

V

Como ya se ha indicado el medio ambiente es un buen campo de pruebas para comprobar la evolución del Derecho internacional.

60. Derivado del conflicto entre Canadá y las Comunidades Europeas, sobre todo en relación con España y Portugal, por los intereses pesqueros en Terranova respecto de las especies situadas en el límite de la Zona económica exclusiva con el Alta mar, las cuales eran objeto de pesca intensiva por parte de las Comunidades.

Para ello, es muy importante el hecho de que los problemas que el Derecho medioambiental se dirige a resolver son cuestiones de dimensión global, que afectan, en principio, a todos por igual y que requieren soluciones de la misma naturaleza. Una prueba del carácter transnacional de los problemas medioambientales la constituye la cuestión de la protección internacional del medio ambiente atmosférico, que, en los últimos años se ha convertido en una de las materias de mayor resonancia en Derecho internacional.

El equilibrio natural tiene una naturaleza variable, pero esa variabilidad presenta unos límites que, en ocasiones, son sobrepasados mediante la contaminación. Esa contaminación no conoce fronteras e incluso llega a plantear problemas que requieren soluciones a nivel planetario, puesto que afectan a la Tierra en su conjunto, aunque esas soluciones, a veces, chocan con los intereses de ciertos Estados que buscan un beneficio material más inmediato descuidando un problema al que tarde o temprano todos tendremos que enfrentarnos.

Como indicó en su curso la profesora Mireya Castillo, el estudio de la protección internacional del medio ambiente atmosférico puede hacerse desde dos puntos de vista, planteándose la contaminación como un problema transfronterizo y como un problema global de la Humanidad⁶¹.

Del estudio de estos problemas se deduce que la protección internacional del medio ambiente atmosférico requiere una acción normativa específica, puesto que se hace sin contar con datos fehacientes sobre las causas y consecuencias del problema, lo que obliga a una revisión continua de los Convenios en esta materia.

61. Con cuestiones de tanta transcendencia para la supervivencia de nuestro planeta como la destrucción de la capa de ozono o el *efecto invernadero*.

Por lo que se refiere a la contaminación atmosférica como problema transfronterizo ⁶², su más clara manifestación fue el fenómeno de la lluvia ácida, detectado en los bosques de los países nórdicos durante los años setenta y que provocó la convocatoria de la Conferencia de Estocolmo de 1972 ⁶³. Más tarde surgirían otras manifestaciones como los problemas de defoliación en los bosques de Europa central y oriental o la corrupción de los monumentos históricos. La causa del problema es la emisión de dióxido de azufre proveniente de los combustibles fósiles y de óxido de nitrógeno derivada de la combustión de motores Diesel, así como de la utilización de fertilizantes agrícolas.

Con motivo del Acta Final de Helsinki, en 1975, se le encargó a la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa la elaboración de un Convenio que contemplase medidas al respecto. El resultado fue la Convención de Ginebra de 1979 ⁶⁴. Pero, éste es sólo un Convenio marco con unas obligaciones muy genéricas y cuyo objetivo era establecer mecanismos de cooperación que posibilitasen su desarrollo en el futuro. Ese carácter *light* se explicaba por la oposición de ciertos Estados, como Checoslovaquia o la República Federal de Alemania, a un Convenio que crease verdaderos compromisos. Por todo ello, la citada Convención se centraba en hacer posible que los Estados se comprometiesen a esforzarse en limitar y, en la medida de lo

62. Sobre la cuestión de la contaminación transfronteriza *vid.*: VV.AA., **La pollution transfrontalière et le Droit international**, Centre d'Etude et de Recherche de Droit international et de Relations internationales (1985), Académie de droit international de La Haye, 1986, y KISS A. and SHELTON B., **International Environmental Law**, Graham & Trotman, London, 1991, págs. 178-180.

63. *Vid.* KISS, A. et SICHAULT, J.D., "La Conférence des Nations Unies sur l'environnement", **A.F.D.I.**, 1972, págs. 603-628.

64. Convención que entró en vigor en 1983 y de la que son partes 30 Estados, entre los que se encuentran los Estados miembros de las Comunidades Europeas, E.E.U.U. y Canadá. Fue desarrollada por cuatro Protocolos: el de Ginebra, de 1984, relativo a la financiación del EMEP; el de Helsinki, de 1985, sobre la reducción de las emisiones de azufre; el de Sofía, de 1988, de reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno, y el de Ginebra, de 1991, de reducción de la emisión de productos volátiles.

posible, a reducir esas contaminaciones, así como a establecer políticas y estrategias, intercambiar información y celebrar consultas entre las partes contratantes afectadas y aquellas en cuyo territorio y bajo cuya jurisdicción se produjese la contaminación. Este Convenio y sus Protocolos demostraban que los Estados habían tomado conciencia del problema y estaban dispuestos a tomar medidas sobre todo a escala regional ⁶⁵.

La primera de estas manifestaciones, la de la protección de la capa de ozono, comenzó a plantearse en 1974, cuando se formuló, por primera vez, la hipótesis de que los CFC's ⁶⁶ liberados a ras de suelo pudiesen alcanzar la capa de ozono. Posteriores investigaciones confirmaron la existencia del *agujero* en la capa de ozono. En 1977, el Plan de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente provocó la convocatoria de una reunión de expertos para elaborar un Convenio al respecto. Convocatoria que se repetiría en 1982 dando lugar al Convenio adoptado en Viena en 1985 ⁶⁷. Se trata de un Convenio con un ámbito universal de aplicación y cuyo objetivo último es la protección de la salud humana y medioambiental contra los efectos de esas actividades. Ahora bien, su contenido normativo es escaso y se dirige más bien a la cooperación y al intercambio de información, aunque también recoge un compromiso para el intercambio de tecnología de los países

65. Por ejemplo en el ámbito de las Comunidades Europeas *vid.*: DÍEZ DE VELASCO, M., **Aspectos jurídicos actuales de la protección del medio ambiente en la Comunidad Europea, y en especial, la contribución de su Tribunal de Justicia**, Granada, 1991, y BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, M., **La politique des Communautés européennes sur l'environnement. Situation et perspectives**, Zaragoza, 1992.

66. Actualmente, existen 25 países productores de CFC's, entre ellos los E.E.U.U., Francia y Reino Unido.

67. Desarrollado por diversos Protocolos, el más significativo es el de Montreal de 1987 relativo a sustancias que deterioran la capa de ozono, que contiene un compromiso para reducir en un 50% su producción y consumo en un plazo de 10 años, intentando lograr su eliminación, con una moratoria para los Estados en desarrollo y con bajo consumo de CFC's. Este Protocolo ha sido objeto de varias modificaciones entre las que destacan las de Londres de junio de 1990, que supuso la vinculación de China al citado Convenio, y la de Copenhague de noviembre de 1992, en la que se aceleró la eliminación de sustancias controladas.

desarrollados con otros en vías de desarrollo, pero siempre de acuerdo con sus legislaciones internas. Este sistema debe ser valorado positivamente al adoptar una perspectiva de protección de la capa de ozono no limitándose a evitar la contaminación. Sin embargo, continúan existiendo puntos negativos como la poca claridad respecto a las sustancias que son verdaderamente perjudiciales.

La otra manifestación de la contaminación del medio ambiente atmosférico como problema global es el efecto invernadero. El origen de este fenómeno se encuentra en la emisión de gases a la atmósfera con el consiguiente aumento de temperatura que acarrea consecuencias como la desertificación, cambios en el nivel de los mares o el alargamiento de las estaciones cálidas y el acortamiento de las frías. La causa principal es la liberación de dióxido de carbono, consecuencia de la utilización de combustibles fósiles, y también contribuyen factores como el uso del metano, los CFC's y el ozono troposférico que es aquél que se encuentra a ras de suelo.

La solución a este problema se plantea en términos de política energética, existiendo varias alternativas como la reducción del consumo de energía con la consiguiente disminución del nivel de vida, la sustitución de las actuales fuentes de energía por otras alternativas o la repoblación forestal, si bien ésta última sería una solución a largo plazo.

Durante la Conferencia de Rio se puso en marcha un Convenio sobre cambio climático que, sin embargo, no contiene ningún compromiso específico sino que se trata de un Convenio marco dirigido a la reducción de las emisiones de dióxido de carbono. Este Convenio trata de lograr una estabilización del nivel de emisión de gases a la atmósfera a niveles que no conlleven cambios climáticos, pero sin fijar plazos, y limitándose a indicar que la protección del medio ambiente atmosférico se somete a ciertas condiciones como la no reducción de la producción alimentaria o el no retrasar el avance del desarrollo. En esta Convención se incluyen obligaciones diversificadas que vinculan más a los Estados con un mayor nivel de desarrollo, y recoge también una serie de compromisos genéricos que deben ser asumidas por todos los Estados y otros que asumirán sólo algunos de ellos. Asimismo, se

vislumbra un compromiso para la transferencia de fondos económicos con el fin de que los Estados en vías de desarrollo puedan cumplir con su obligación de transmitir información sobre la emisión de gases causantes del efecto invernadero. Por último, se prevé la creación de un instrumento financiero que, de momento, queda a cargo de un Fondo para el medio ambiente que se nutre de aportaciones de los Estados desarrollados.

Este Convenio es el punto de partida de la conservación de la capa atmosférica, pero el problema del cambio climático, como destacó la profesora Castillo, es muy complejo y afecta a parcelas de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales, así como del Derecho del desarrollo.

VI

Todos los cambios y transformaciones a los que, en el estudio de las diversas cuestiones nos hemos ido refiriendo deben acarrear una reacción del Derecho internacional. Reacción que corresponde en buena medida, como sostuvo el profesor Bernad, a la doctrina, que debe cumplir con lo que, más que una tarea, constituye un deber social: sobrepasar el mero análisis técnico-jurídico de las cuestiones para plantear soluciones prácticas a las mismas. Es una labor, por tanto, de los iusinternacionalistas ejercer una labor crítica y llegar al compromiso personal en tareas de interés general, en lugar de contemplar los problemas desde fuera, como simples estudiosos de los mismos.

Esa reacción debe ir dirigida a defender al Derecho internacional de acusaciones como las que se vierten sobre su ineficacia. Acusaciones que, sin embargo, no se imputan a otras ramas del ordenamiento jurídico, mientras que ¿acaso el número creciente de asesinatos, fraudes fiscales o actuaciones arbitrarias de la Administración, que se registran en los Estados de nuestro planeta, llevan a la opinión pública a cuestionar la eficacia o la existencia de sectores del ordenamiento jurídico como el Derecho Penal, el Derecho Fiscal o el Administrativo?. En todo caso, el Derecho internacional tiene el mismo título que cualquier otra disciplina para beneficiarse del razonamiento

según el cual la violación de una norma es el indicio más claro de la existencia de la misma.

Pero por otra parte, es necesario controlar fenómenos de *sectorialización* del Derecho internacional con diversos sectores del mismo que parecen buscar su separación; este fenómeno traería consecuencias negativas si se llegase al extremo de perder de vista los objetivos e intereses generales que animan a la disciplina ⁶⁸.

La crisis global que parece presidir el comienzo del siglo XXI hace más necesaria que nunca una solidaridad internacional que hoy cede ante los particularismos. La situación actual es particularmente peligrosa para la sociedad internacional, y presenta numerosos indicios de esa pérdida de solidaridad como es el crecimiento excesivo del *soft law* o el riesgo de burocratización que amenaza a las Organizaciones internacionales.

Las técnicas y procedimientos del Derecho internacional deben evolucionar al ritmo de los tiempos y servir para encontrar soluciones verdaderas a los problemas que se presenten. No obstante, no todo son elementos negativos sino que también existen factores que mueven a un moderado optimismo, como el creciente interés de la opinión pública por el Derecho internacional, viéndolo no sólo como un Derecho que regule las relaciones entre los Estados sino como un conjunto de normas que sirvan para proteger a las personas. En conclusión, es a la doctrina a quien corresponde hacer ese esfuerzo imaginativo que se necesita para superar el período de sombras en el que actualmente nos encontramos, tal y como reclamara hace años la profesora Suzanne Bastid ⁶⁹.

68. Vid. BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, M., **Proyecto Docente e Investigador...**, *op. cit.*, págs. 90 y ss.

69. BASTID, S., "L'état du droit international public en 1973", *Journal du Droit International*, 1973, pág. 21.