

Sobre un nuevo orden político internacional: elementos*

ANTONIO MARTINEZ PUÑAL

Profesor de Derecho Internacional
Facultad de Derecho
Universidad de Santiago

A. LA CRISIS GLOBAL: 1. LA CRISIS ECOLOGICA: a) La desertificación; b) la deforestación; c) La dispersión de los residuos. 2. LA CRISIS ECONOMICA. 3. LA CRISIS POLITICA. B. POSIBLES ELEMENTOS PARA UN NUEVO ORDEN POLITICO INTERNACIONAL.

A. LA CRISIS GLOBAL

«Ni la situación actual del mundo, ni las tendencias observables -nos dice SEARA VAZQUEZ- permiten, desgraciadamente, optimismo alguno. La destrucción del medio físico, en muchos casos irreversible, se está produciendo ante nuestros ojos. La crisis económica no muestra signo alguno de solución y, por el contrario, las fallas estructurales que la provocan siguen agravándose. Las manifestaciones sociales de la crisis son cada vez más evidentes y adquieren mayor magnitud: crecimiento demográfico incontrolado en los países donde hay menos medios para absorber la nueva población; masificación de los movimientos migratorios; aumento constante de los marginados; crecimiento catastrófico de las ciudades; aplicación de las nuevas tecnologías sin un plan coherente y racional; crisis cultural y perversión

* Este artículo -que hoy tengo el gusto de dedicar al Profesor Francisco PUY MUÑOZ, del cual fui alumno, en un principio, de Fundamentos de Filosofía en la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, (Sección de Ciencias Económicas y Comerciales) y, posteriormente, de Derecho Natural y Filosofía del Derecho en la Facultad de Derecho- viene a constituir el fruto de una serie de lecturas y reflexiones que he de efectuar con motivo de mis intervenciones en el Seminario Internacional da Unesco sobre Evolução recente das Ciências Políticas, Braga, 8-12 de diciembre de 1987, así como en el IV Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Puebla, 25-27 de agosto de 1989. Habiendo sido cerradas estas páginas con anterioridad al conflicto del Golfo Pérsico, estimamos que éste no ha venido sino a poner de manifiesto cruentamente las lagunas institucionales que es preciso colmar en el orden internacional. De ahí que, desgraciadamente, aquéllas, si cabe, bien pudieran encerrar en el conjunto de su texto, de haber alguna, un cierto plus de virtualidad.

de la ética, etc. La crisis política agrava el problema, por no funcionar adecuadamente las instituciones y faltar el liderato que exige la trágica situación del mundo, en el que el conflicto social se va transnacionalizando, y en el que la respuesta primitiva de los poderes establecidos se limita a un aumento de la represión contra los individuos y grupos internos, y una acumulación suicida, económica y políticamente, de los armamentos, suficientes ya para dejar el Apocalipsis al alcance de una decisión de los hombres»¹.

A la vista de estas palabras, creemos con FRIEDMANN que lo que está en juego es la propia existencia de la Humanidad². Aceptando este aserto, si se quiere disponer de un conocimiento real de las características de la sociedad internacional, estimamos necesario profundizar en el análisis del contexto crítico en que ésta se encuentra inmersa. Sólo así, efectuando un diagnóstico, tan preciso como nos sea posible, estimamos que podremos reflexionar sobre la conveniencia o no de un Nuevo Orden Político Internacional e intentar apuntar algunos elementos que, a nuestro juicio, constituyen el núcleo de cualquier discusión al respecto, discusión que, contra lo que pudiera creerse, en una sociedad que ha llegado a tocar niveles críticos no se produce, por una parte, con la frecuencia que hubiera sido de desear y, por otra, cuando tiene lugar, al menos en bastantes ocasiones, aquélla no es llevada a cabo con el grado «desalienación» que juzgamos la situación requiere.

Al efecto de lo que llevamos adelantado, procederemos a examinar algunos de los perfiles que ensombrecen al actual panorama mundial³, al cual podemos acercarnos guiados por la pluma de CARRILLO SALCEDO:

«Nunca hasta hoy había vivido la comunidad humana bajo la amenaza de una extinción total; nunca hasta hoy había existido una única sociedad humana sobre la tierra con problemas globales a los que ha de hacer frente globalmente. En efecto, la lista de problemas mundiales que afectan a la

¹ SEARA VAZQUEZ, M.: *La hora decisiva*, México, 1986.

² Friedmann, W.: «Droit de coexistence et Droit de coopération. Quelques observations sur la structure changeante du Droit International», *Revue Belge de Droit International*, Vol. VII, 1970-1, p.9.

³ Nuestras reflexiones comparten la preocupación de obras, entre otras, como la de: MEADOWS, D.H. et al.: *Los límites del crecimiento*, México, 1972; LASZLO, E.: *A Strategy for the Future*, New York, 1974; MESAROVIC, M. y PESTEL, E.: *La humanidad en la encrucijada*, México, 1975; *Reestructuración del orden internacional*, Coordinador J. Timbergen, México, 1977; BARD, B.: *Progress for a small Planet*, London, 1978; *Informe sobre la situación social del mundo*, Doc. E/CN.5/1983/3. ST/ESA/125, Naciones Unidas, Nueva York, 1982; *El mundo en el año 2000 -en los albores del siglo XXI-*, Informe preparado por el Consejo sobre la calidad ambiental y el Departamento de Estado, Director de Estudio G.O. BARNEY, Madrid, 1982; SEARA VAZQUEZ: «Algunas reflexiones sobre la humanidad en crisis», *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, 1980, pp. 350-371; *Id.*: «La crisis mundial y los modelos de sociedad internacional», *Cursos de Derecho Internacional de Victoria-Gasteiz*, Vitoria-Gasteiz, 1986, pp. 15-78; CARRILLO SALCEDO, J.A.: *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Madrid, 1984, Brandt, W.: *La locura organizada. Carrera armamentista y hambre en el mundo*, Barcelona, 1988.

comunidad internacional en su conjunto es impresionante: la rápida escalada de la carrera de armamentos, con acumulación masiva y competitiva de las armas más destructoras que jamás hayan existido, y que en 1980 alcanzó la escalofriante cifra de 500.000 millones de dólares, es decir, el 6% aproximadamente de la producción mundial; el creciente peligro de la proliferación de las armas nucleares; la escasa o mala distribución de los alimentos; las presiones demográficas; las amenazas contra el medio ambiente; la persistencia de la pobreza masiva; la competencia por el control de los recursos; el complejo problema de la energía; las menguantes existencias de recursos naturales; toda la gama de males económicos, desde la inflación, el paro y el endeudamiento hasta los problemas de la inestabilidad de los mercados y de los productos básicos; etc.

Por otra parte, los problemas mundiales no sólo son muchos y graves, sino que aparecen, además, como un entramado considerablemente complicado y complejo al que suele aplicársele la denominación del *mundo problemático*; resulta así, que hacemos frente a un conjunto interrelacionado e interdependiente de dificultades, con lo que los intentos de resolver problemas concretos y aislados son inadecuados, en la medida en que tal actitud parcial y no global equivale a confundir los síntomas de su enfermedad con sus causas»⁴.

1. La crisis ecológica

Nos encontramos viviendo en un sistema en el que la confrontación y la explotación se dan no sólo entre los hombres sino también en el hombre en su relación con la naturaleza. Tanto en un caso como en el otro, la búsqueda de la armonía importa poco. Lo que se desea es obtener un rápido beneficio sin mayores perspectivas históricas ni preguntas sobre las consecuencias a largo plazo.

⁴ CARRILLO SALCEDO: *op.cit.*, p. 13.

Sobre este particular, BRANDT escribe: «Desde hace varios años nuestra atención se centra en el hecho de que el futuro de la humanidad no sólo está amenazado por el sobrearmamento y la guerra atómica, por el empobrecimiento de los pueblos y regiones enteros, sino también, y no menos gravemente, por la destrucción del ambiente, mediante el saqueo de la naturaleza. Y también mediante una explosión demográfica que no guarda relación con las bases vitales de la naturaleza» (BRANDT: *op. cit.*, p. 17).

Por su parte, JONES, considerando algunas áreas, las cuales «now cry out for international regulation», afirma: «First among them is ecological anarchy. States have exploited the earth's natural riches without regard for problem of exhaustibility and with little consideration of future generations or the needs of others. Growing energy demands deplete fossil fuels; deposits of hard metals have been used up; and supplies of fresh water are dangerously low. Meanwhile, we have poisoned the air, despoiled most of the major rivers of the world, toxified vast areas of the seas, made urban living a painful clutter, and outgrown designated dumping areas. These problems have become so nearly universal as to make clear that national regulation is too little and too late. Without new levels of cooperation and international regulation, we are bent upon ecological suicide» (JONES, W.S.: *The Logic of International Relations*, 6ª.ed., Glenview, Illinois, 1988, pp. 665-666).

Una parte de la población fue explotada y luego marginada; igualmente, la naturaleza, debido a una explotación acelerada, al crecimiento de la población y a la aplicación, por veces incontrolada, de la tecnología, ha venido a resultar dañada. No vamos a hacer un inventario de los graves atentados sufridos por la naturaleza. Citaremos sólo algunos ejemplos.

a). La desertificación

El avance de los desiertos se produce en tal medida que actualmente más del 15% de la humanidad vive en zonas desérticas o semidesérticas; si en 1983 se decía que un 23% de la tierra del mundo era desierto, se calcula que para comienzos del siglo XXI (más a la vuelta de la esquina de lo que pudiera parecer) dicha extensión llegará a abarcar entre un 33% y un 35%, pasando la población de 4.500 millones a 6.500 millones de seres humanos -2.000 millones más que habrán de ser alimentados-.

La destrucción de los bosques y la agricultura intensiva influyen decisivamente en el proceso de desertificación. Si bien la desertificación es un fenómeno que afecta incluso a países como España y los Estados Unidos de América, el avance se produce con más velocidad en las zonas secas y cálidas -en el Sudán durante un período de 15 años, el desierto avanzó a una distancia de 90 a 100 kilómetros-; en Africa, aproximadamente unos 200.000 kms² pasaron a convertirse en desiertos. Hemos de subrayar, asimismo, que el desarrollo urbano en los países templados resta enormes extensiones de tierra destinada anteriormente a la agricultura.

La intensificación de la explotación de la tierra mediante el cultivo o el pastizal origina su agotamiento. En el Sahel africano las poblaciones hambrientas se vieron obligadas para sobrevivir a extraer de la tierra sus últimos recursos, llegando incluso a arrancar las raíces de las plantas. Desprovisto de vegetación, el manto de la tierra es arrastrado por las lluvias quedando el terreno transformado en desierto -o, cuando menos, en tierra pedregosa o árida-. Las pérdidas de la capa superior del suelo, por las causas citadas, alcanzarían unos 25.400 millones de toneladas métricas según el informe de 1984 sobre erosión del agua de Worldwatch Intitute. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente presumía en 1976 que hacia el año 2.000 el área per cápita de tierra cultivada podría reducirse a la mitad.

b). La deforestación

La deforestación -con una velocidad increíble, por razón de los incendios, buena parte de las veces- es un fenómeno mundial al que asistimos con una pasividad digna de mejor causa. Intimamente unido con el ataque a los ecosistemas, hay que subrayar la destrucción sistemática a que están siendo sometidos los bosques del mundo, estimándose que cada año desaparecen 11 millones de hectáreas de éstos.

Según datos de 1960, la superficie de los bosques del mundo -exceptuando la Antártida, Groenlandia y Svalbard- se estimaba en alrededor del 25% de las tierras emergentes, previniéndose que para comienzos de siglo XXI sería inferior al 16%. El ritmo de deforestación anual puede estimarse entre un 20 y 25 millones de hectáreas.

La mayor producción de los bosques se da en los países subdesarrollados y en particular en los bosques húmedos, cuyas tierras poseen un equilibrio tan delicado que las hace de una utilidad muy limitada, tal como ha podido comprobarse en la Amazonía.

Los efectos de la desaparición de los bosques son desastrosos, pudiendo citarse, entre otros, los siguientes: desaparición de la fertilidad de las tierras, las cuales necesitan una gruesa capa de vegetación; aumento de la erosión; disminución de la capacidad de absorción del agua, la cual, al moverse sobre la superficie, arrastra tierra, fertilizantes y pesticidas; y, finalmente, modificación de los microclimas.

c). *La dispersión de los residuos*

La presión demográfica y el desarrollo industrial han dado lugar a una sociedad calificable como sociedad del desecho. Estos desechos introducidos en la naturaleza terminan interfiriendo sus procesos normales.

El problema de la contaminación presenta un problema añadido, cual es el de su difusión. En virtud de ésta, las actividades contaminantes atraviesan las fronteras extendiéndose por zonas que pueden llegar a abarcar el mundo entero. La difusión tiene asimismo una dimensión política por el hecho de que los Estados industrializados exportan a veces sus industrias más contaminantes a los Estados en desarrollo, los cuales, por una parte, se encuentran con grandes problemas de empleo y, por otra, no disponen de dinero y tecnología para neutralizar esa contaminación.

Entre los residuos con efectos tóxicos subrayaremos especialmente los residuos radiactivos y los derivados de productos químicos. Los métodos de almacenamiento de estos residuos son variados, yendo desde guardarlos dentro de recipientes especiales en antiguas minas de sal hasta el lanzamiento de éstos en fosas marinas, método éste que nos parece sumamente irresponsable por las posibilidades que -en caso de un accidente- existen en el mar para la difusión de la radioactividad a través de la fauna o de las corrientes marinas⁵.

⁵ En relación con los vertidos de residuos radiactivos, entre otros: MARTINEZ PUÑAL, A.: «Encol da regulación xurídico-internacional da contaminación mariña por residuos radiactivos», *Cadernos Verdes*, Xaneiro 1983, pp. 8-12; GARCIA AÑON, M.: *Desde la fosa de la muerte (Informe sobre vertidos radiactivos)*, A Coruña, 1983; Pardos, J.L.: *Los vertidos radiactivos*, Madrid, 1984; ITURRIAGA BARBERAN, J.A.: «Aspectos jurídicos de la eliminación de residuos radiactivos en el mar», *Problemas internacionales del Medio Ambiente*, Barcelona, 1985, pp. 113-142; URUEÑA ALVAREZ, M.R.: *La protección del medio marino en España*, Valladolid, 1986; JUSTE RUIZ, J.: «El vertimiento de desechos

Juzgamos necesario subrayar aquí también los efectos de la contaminación por productos químicos y por la utilización masiva de aerosoles. La contaminación por productos químicos interesó sólo recientemente, cuando sucedieron los desgraciados sucesos de Seveso, Bhopal y Times Beach. La peligrosidad de la contaminación por residuos químicos resulta bien patente si tenemos en cuenta la existencia de miles de vertederos de basuras que han venido funcionando durante décadas, habiendo llegado a corroerse -cuando había- muchos de los contenedores; con tal motivo, muchos de los residuos empezaron a filtrarse, amenazando con alcanzar los mantos acuíferos, con la consiguiente amenaza mortal para muchas comunidades. Estimamos útil subrayar también el peligro que supone la utilización masiva de aerosoles, los cuales tienen el gas freón como propulsor; este gas, como es sabido, una vez fuera de su contenedor, asciende hasta altas regiones de la estratósfera, en la que alcanza la capa de ozono, combinándose con éste y reduciendo así la protección de los rayos ultravioletas. Otro gran riesgo lo suponen las cada vez más abundantes emisiones de anhídrido carbónico que forman una capa de densidad creciente.

La relación de ejemplos, al alcance de cualquiera, podría ser mucho más prolija. Queremos aclarar que no estamos contra la transformación del medio natural, la cual podría llegar a estimarse conveniente en algunos casos. Lo que si no queremos es la destrucción de la naturaleza. Es necesario buscar la integración armónica del hombre y evitar la ruptura del orden natural con sus consiguientes reacciones en cadena.

La respuesta a la crisis ecológica, a nuestro modo de ver, debe darse partiendo de dos principios: 1. La superioridad del interés colectivo sobre el individual -intereses que no siendo necesariamente incompatibles deberían armonizarse siempre que sea posible-; 2. La necesidad de una planificación de las actividades humanas, la cual habrá de llevarse a cabo sobre una base de racionalidad que escape tanto del individualismo que sea contrario al interés colectivo como de las imposiciones totalitarias, que pueden llegar a ser arbitrarias e irracionales.

A nadie se le oculta que las dificultades para encauzar la crisis ecológica son muchas. En efecto, la confrontación de intereses se manifiesta tanto en el plano nacional como en el internacional; es en este último donde las dificultades pueden ser mayores. Los problemas ecológicos trascienden las fronteras, razón por la cual resulta imprescindible lograr soluciones eficaces de conjunto que no sean frag-

radiactivos en el mar: aspectos de Derecho Internacional», *Cursos de Derecho Internacional de Victoria-Gasteiz. 1985, 1986*, Victoria-Gasteiz, 1986, pp. 209-256; CASTILLO, M. y JUSTE, J.: «Responsabilidad internacional por daños derivados del vertimiento de residuos radiactivos», XI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Oviedo, 1987, Policopiado; KRAMER, L.: «Le déversement des déchets en mer et le droit communautaire», *Revue du Marché Commun*, N° 318, juin 1988, pp. 328-340.

mentarias. Nos parecerá siempre poco insistir en la necesidad de una solución global. Pensemos por un momento en el limitado sentido que tendría el que un país adoptase medidas contra la desertificación mientras su vecino continúa agotando sus reservas de agua y talando sus bosques.

Desgraciadamente, la inadecuación del sistema internacional a las necesidades de nuestro tiempo podría dificultar el logro de una solución global a la crisis ecológica. La respuesta a la crisis ecológica influirá sin duda en la modificación del concepto tradicional de soberanía. En efecto, juzgamos irreal esperar que los gobiernos queden indiferentes en presencia de políticas -con degradación o incluso corrección del medio- que les vengán a afectar directamente. La invocación de la soberanía y la jurisdicción interna exclusiva no dejarán sin duda de ser contestadas por los gobiernos afectados negativamente.

2. La crisis económica

La presencia de la crisis económica en el mundo, desgraciadamente, no ofrece discusión, si bien no hay acuerdo por lo que respecta a su naturaleza, causas y efectos. Si no lo hay en estos aspectos, mucho menos en cuanto a las posibles soluciones. Existen quienes creen que estamos ante una crisis coyuntural, pensando que puede salirse de ella gastando más dinero, mediante una solución neokeynesiana, o gastando menos, siguiendo a los monetaristas de la escuela de Chicago. Fuera de la economía de mercado, el problema se resuelve con frecuencia no hablando de la crisis.

Los planteamientos, aunque haya referencias a la interdependencia entre los Estados y a las fuerzas transnacionales, continúan haciéndose a nivel de sistemas regionales. Se echa de menos una visión globalizadora que responda a algo que, más allá de una simple manifestación de los ciclos económicos, parece ser el inicio de una crisis estructural general de los sistemas económicos y sociales. Las soluciones parecen ignorar las causas: a una crisis global se responde con propuestas fragmentarias tendentes a reforzar una mal entendida autonomía de los Estados miembros del sistema universal; se desea, ante todo, conservar el *statu quo*, perpetuando las instituciones existentes, aun a costa de no encontrar una solución real. Se hace caso omiso de la advertencia de MESAROVIC y PESTEL, cuando escriben: «Toda la experiencia contemporánea, por lo tanto, comprueba la realidad del surgimiento de un sistema mundial en el sentido más amplio, el cual requiere que todas las acciones relacionadas con asuntos importantes en cualquier parte del mundo se tomen dentro de un contexto global y con consideración amplia de aspectos multidisciplinarios»⁶.

⁶ Mesarovic y Pestel: *op.cit.*, pp. 57-58.

Llegados a este punto, uno no puede por menos que preguntarse también cómo será posible buscar una solución negociada entre más de 170 estados que no parecen dispuestos a subordinar sus intereses individuales a un interés general. El recurso - a falta de acuerdo- al mantenimiento de las situaciones en un marco de deterioración, en el que algunos países se autocomplacerían -aún perdiendo en el ámbito material- tras la pretensión de defender su soberanía, no parece posible hoy día, cuando el grado de deterioración ha llegado con frecuencia a alcanzar unas notas calificables como de intolerables. Y ello, porque, como subraya CARRILLO SALCEDO, extendiéndose en las ideas recogidas en el texto antes citado: «El sistema internacional, por tanto, no sólo es más complejo que en el pasado sino también más interdependiente, y cada vez resulta más evidente que determinados problemas (energía, medio ambiente, comercio, finanzas, etc.) únicamente pueden encontrar soluciones internacionales. Hasta ahora, a pesar de la importancia del comercio exterior y de las alianzas políticas y militares, los Estados habían sido relativamente autosuficientes y se habían sentido capaces de resolver las dificultades a su propio modo y a escala nacional; hoy, en cambio, no sólo los problemas se han hecho más internacionales y la vida misma resulta más internacionalizada, sino que han surgido numerosas dificultades de carácter global: la contaminación de la atmósfera o de los mares o la explotación de los recursos oceánicos, por ejemplo, son problemas que no pueden ser resueltos con soluciones nacionales, sino cuestiones globales que reclaman respuestas igualmente globales, expresión de la interdependencia»⁷.

La crisis económica hunde sus raíces, entre otros, en un comercio internacional limitador de las exportaciones de los países en desarrollo y hostil al mantenimiento -cuando menos- de los precios de las materias primas producidas por éstos.

La necesidad de respuestas generales a los problemas globales e interdependientes con que hoy en día se enfrenta la humanidad es asimismo puesta de relieve por BRANDT: *op. cit.*, pp. 37-38.

Un plano particular, en tal sentido, lo representa el asunto de la «deuda». Sobre ella, puede llevarse a cabo un examen, entre otros, en: BRISTER, J.: «Le problème de la dette et autres questions monétaires», *Development Issue Paper for the 1980s*, N° 4, United Nations Development Programme; BRANDT: *op. cit.*, en el Cap. VII, «Deudas e hipocresía», pp. 140-169; *L'indebitamento del Paesi in via di sviluppo. Tra cooperazione e crise petrolifere*, P. FERRI, Milano, 1987; PÉREZ SÁNCHEZ, A.: «Crisis internacional de endeudamiento y papel del mercado monetario mundial: callejón sin salida», *Revista CIDOB d' Afers Internacionales*, N°s. 14 y 15, 1988, pp. 63-79.

⁷ CARRILLO SALCEDO: *op. cit.*, pp. 15-16.

La idea de la globalidad, como nos recuerda FALK, desplegaba toda su plasticidad en un anuncio aparecido en una página del New York Times, en el cual una firma bancaria de inversiones epitomizaba la nueva perspectiva globalística de los grandes negocios con una fotografía de material electrónico empequeñecida por cuatro grandes globos en segundo plano. El titular decía en letras muy pronunciadas «THE ROOM IS NOW GLOBAL». Debajo había una explicación: «Why?. Because the needs of the corporations, governments, and institutions we serve are now global» (FALK, R.: *The End of World Order*, New York, London, 1983, p. 259; la referencia es al New York Times del 3 de octubre de 1977, p.48).

Esta situación no ofrece fácil salida si tenemos en cuenta que las partes en toda negociación actúan en función de sus intereses, dentro de los límites de su capacidad negociadora. En el caso que nos ocupa, los intereses de las partes son bien patentes. La prosperidad de los países desarrollados depende en gran medida del mantenimiento del *statu quo* y no faltan en ellos fuerzas muy poderosas que intervienen en la política, oponiéndose siempre a hacer concesiones a los países en desarrollo, si éstas van en contra de sus intereses. Por su parte, los países en desarrollo presentan una capacidad de negociación muy débil. Esta debilidad negociadora se ve, por lo demás, aumentada por la cuadriculación del mundo en multitud de Estados independientes, con la consiguiente segmentación de intereses. A todo ello, es preciso añadir el hecho, desgraciadamente, repetidas veces presente, de que la representación de los gobiernos no actúa en defensa de los intereses reales de sus ciudadanos, sino en pro de los intereses de las clases dirigentes. No puede sorprendernos, pues, que muchos miembros de las clases dirigentes de los países en desarrollo cuando invocan la soberanía nacional están pensando de forma inmediata en la defensa de sus intereses; no tiene nada de particular, por lo tanto, ello *va de soi même*, que procuren poner a buen recaudo en los países desarrollados -con sistemas políticos, en principio, más estables- una buena parte de sus lucros.

En relación con la actuación de la élite de las clases dirigentes, parecería, pues, como si estuviésemos asistiendo a lo que SEARA VAZQUEZ califica como una conspiración del silencio⁸. No resulta infrecuente que la responsabilidad del subdesarrollo de los países, en bastante medida, pertenezca a las clases dirigentes que acuden al recurso de la denuncia del enemigo externo -existente, por lo demás- como chivo expiatorio para disimular su incapacidad y corrupción, y poder así continuar explotando a sus respectivos pueblos. Existe en torno a ello una coincidencia de intereses, en virtud de la cual, los países desarrollados no desean hacer ninguna denuncia, habida cuenta de la complicidad de sus clases dirigentes con las de los países en desarrollo a su vez, los países denominados socialistas, interesados como están en conseguir el apoyo -o, cuando menos, la neutralidad de los países en desarrollo- en la confrontación por la hegemonía mundial, no están dispuestos a poner en evidencia a las clases dirigentes de éstos; por lo que respecta a las clases dirigentes de los países en desarrollo, es comprensible que «no digan ni esta boca es mía». El círculo se cierra con la actitud de los países desarrollados, cuando aceptan como valor entendido las acusaciones reiteradas -a modo de cortina de humo- de los países en desarrollo. En relación con las nuevas élites escribe BRANDT: «(...) en cuanto se despiertan los remordimientos, se disimulan con el lujo y el derroche, la irresponsabilidad y la corrupción, que medran no sólo entre nosotros, en el Norte, sino también en gran medida en el Sur. Con ello, no resulta sorpren-

⁸ SEARA VAZQUEZ: *La hora decisiva*, pp. 116-117.

dente que allí se hayan establecido nuevas élites, junto a las antiguas o en su lugar, que actualmente se benefician con frecuencia gracias a su trabajo en compañías extranjeras o multinacionales. En las burocracias de gobierno, de partido y militares de muchos de los «nuevos» estados, existe -seguramente no menos que en otros lugares- una notable propensión hacia la arbitrariedad y el enriquecimiento»⁹.

En un contexto así, las intenciones del Nuevo Orden Económico Internacional difícilmente pueden llegar a buen puerto sin una intención de reformar las estructuras políticas de los diversos sistemas estatales y del sistema internacional. Insistimos, una vez más, en la necesidad de reformar las estructuras internas de los Estados nacionales. Sin dicha reforma, los avances que puedan lograrse difícilmente podrían llegar a los pueblos de los países subdesarrollados¹⁰.

Llegados a este punto, habida cuenta de que la antinomia economía-política suele resolverse en favor de la economía, podríamos preguntarnos -y, tal vez, explicarnos ya- el porqué de algunas clases dirigentes para continuar aferrándose a la idea de seguir manteniendo Estados prácticamente inviables, mediante la invocación de la soberanía nacional. ¿Acaso no estarán actuando antihistóricamente atrincherándose dentro de una forma *histórica* de organización cual es el Estado, pretendiendo

⁹ BRANDT: *op. cit.*, p. 41.

¹⁰ Dentro de la abundante producción jurídica dedicada al Nuevo Orden Económico Internacional, entre otros, puede consultarse: *Economic Coercion and the New International Economic Order*, Ed. R.B. LILLICH, Charlottesville, 1976; *The New International Economic Order - Confrontation and Cooperation between North and South?*, Ed. K.P. SAUVANT and H. HASENPLUG, Campus Verlag, Frankfurt, 1977; LASZLO, E., BAKERT Jr., ELSEBERG, E. and RAMAN, V.: *The Objectives of the New International Economic Order*, New York, 1978; *What New International Economic Order? -Essays on the Alternative Futures-*, *Annals of International Studies*, Vol. 9, 1978, Genève, 1978; BEDJAOUI, M.: *Hacia un nuevo orden económico internacional*, Salamanca, 1979; CASTILLO DAUDI, M.: «Notas sobre el Nuevo Orden Económico Internacional y el Derecho del Mar», *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Miaja de la Muela*, Vol. II, Valencia, 1979, pp. 651-668; REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional Público -I. Principios fundamentales-*, Madrid, 1982, pp. 294-341; BERMEJO, R. *Vers un Nouvel Ordre Economique International -Etude centrée sur les aspects juridiques-*, Fribourg, 1982; *North-South Dialogue. A New International Economic Order, Thesaurus Acroasium*, Vol. XII, 1982; FERNÁNDEZ TOMÁS, A.: «Las relaciones de influencia mutua entre Derecho Interno y Derecho Internacional en el área del N.O.E.I.», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XXXV, Nº.1, 1983, pp. 97-114; ABELLÁN HONRUBIA, V.: «Algunas consideraciones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Monográfico 13, pp. 213-247; *Id.*: «La cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico y social», en M. DIEZ DE VELASCO: *Instituciones de Derecho Internacional*, Tomo II, *Organizaciones Internacionales*, Quinta edición, Madrid, 1986, pp. 166-182; PELAEZ MARÓN, J.M.: *La crisis del Derecho Internacional del Desarrollo*, Córdoba, 1977, pp. 17-33, GARCÍA AMADOR, F.V.: *El Derecho Internacional del Desarrollo -Una nueva dimensión del Derecho Internacional Económico-*, Madrid, 1987; NIGOUL, C. et TORRELL, M.: «Les mystifications du nouvel ordre international», París, 1984; FERRERO, C.R.: *El nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos*, Lima, 1983.

hacer de él *su Sancta Sanctorum*?. Esas clases dirigentes saben muy bien cuán ilusoria -y fácticamente desigual- llega a ser a veces la soberanía estatal que representan, atenazada como está por fuertes presiones económicas externas y por las veleidades intervencionistas de las grandes potencias. A nuestro modo de ver, no estará falto de razón TRUYOL y SERRA cuando escribe: «Se ha señalado que, con este uso del término, la soberanía se ha transformado de lema dinámico en fórmula técnica. Y ello es, a nuestro juicio, lo esencial. Porque la idea de soberanía ha rebasado el marco de la teoría del Derecho, irrumpiendo en la esfera política, donde henchida de un *pathos* tanto más virulento cuanto menor era la realidad del fenómeno social que encubría, ha adquirido, bajo influencia del nacionalismo exacerbado, el papel de supuesto baluarte de la 'independencia', el 'honor', la 'dignidad', del Estado y otros bienes, espirituales ciertamente, pero muy a menudo ficticios o desorbitados, cuando no bandera cómoda para encubrir mercancías más tangibles, en la lucha de los Estados por el poder. Si alguna razón pudiera aconsejar la renuncia al término, sería ésta de su resonancia emocional en la selva de los antagonismos nacionales»¹¹.

La ficción de que nos habla TRUYOL Y SERRA cuadraría muy bien con la expresión de «soberanías fantasmas» utilizada por BEDJAOU, quien, refiriéndose a la soberanía, afirma: «Este concepto, definido exclusivamente por sus elementos políticos, sin tener en cuenta en modo alguno sus aspectos económicos, ha permitido reconocer al nuevo estado los signos aparentes, exteriores de su soberanía -una bandera, un himno nacional y un puesto en las Naciones Unidas-, al paso que la realidad del poder está en otro lugar. Detrás de la facilidad de las estructuras jurídico-institucionales establecidas para dar una apariencia de soberanía nacional al nuevo estado, se traslucen unas formas de dependencia real, que se basan en una subordinación económica organizada, cuya incompatibilidad con el verdadero concepto de soberanía es flagrante»¹².

Observamos, con todo, con THIERRY, que la soberanía no es totalmente ficticia: «Elle comporte en effet des droits, dont celui d'exprimer une volonté par là-même un minimum du pouvoir. Entre la non-souveraineté et la souveraineté il y a la même différence qu'entre la condition de l'esclave et celle de l'homme libre qui, si pauvre et dépendant soit-il, peut se prévaloir de ses droits. La disposition de ceux-ci est la condition, non pas certes suffisante, mais nécessaire d'une liberté réelle»¹³.

¹¹ TRUYOL y SEARA: «Soberanía del Estado y Derecho Internacional», *Anuario de Filosofía del Derecho*, T.VI, 1959, pp. 62-67.

¹² BEDJAOU: *op. cit.*, pp. 68-69; Este autor se pronunciaría en parecidos términos en «Non-alignment et droit international», *Recueil des Cours*, Académie de Droit International, T. 151, 1976-III, pp. 386-389.

¹³ THIERRY, H.: «Les relations internationales et le Droit», en THIERRY, H., COMBACAU, J., Sur, et Vallée, Ch.: *Droit International Public*, Quinta edición, París, 1986, p.5.

No pretendemos con nuestras palabras la desaparición del Estado, cuyo origen, en muchos casos, está únicamente en el antiguo reparto territorial llevado a cabo por las grandes potencias coloniales, y ello ni aun siquiera en relación con los micro-Estados, respecto de los cuales, ya dijimos en otra ocasión: «No existe un criterio por el cual se pueda negar el derecho a la libre determinación en función de la escasa entidad o de la pequeñez del territorio, aun cuando aquél culminara con la independencia y la constitución de un micro-Estado. Siendo conscientes de los problemas que pudiera acarrear una proliferación indefinida de micro-Estados, podríamos apoyar la conveniencia de articular uniones de Estados, confederaciones o federaciones, siempre que sea como resultado de la voluntad libre y soberana de los pueblos interesados»¹⁴. En relación con esta última idea de agrupación, algunos Estados comprendieron ya la época en que nos encontramos. Bien cerca tenemos el ejemplo de la Comunidad Europea -con la que no tenemos que mostrar en todo completo acuerdo-. En el fondo de su nacimiento late la pérdida del protagonismo mundial que había venido asumiendo históricamente Europa. La no integración supranacional, sin ser esta integración una panacea, facilita el intervencionismo de las grandes multinacionales¹⁵. A nuestro modo de ver, la lucha contra esta situación de intervencionismo, hace necesaria la integración regional, etapa intermedia ésta de otra mucho más lejana, cual sería la fase de la integración global.

¹⁴ MARTÍNEZ PUÑAL: *Los derechos de los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa en la Zona Económica Exclusiva (Participación en la explotación de los recursos vivos)*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1988, p.40.

¹⁵ Dentro de la múltiple producción científica dedicada al estudio de las empresas multinacionales, puede consultarse: BEHRMAN; J.N.: *Some patterns in the rise of the Multinational Enterprise*, CHAPEL HILL, 1969; BROOKE, M.Z. et REMHERS, H.L.: *The Strategy of Multinational Enterprise: Organization and Finance*, Londres, 1971; FERNÁNDEZ FLORES, J.L.: «Las sociedades multinacionales», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XXIV, Nº. 3-4, 1971, pp. 311-317; MICHALET, C.A.: *La empresa multinacional*, Madrid, 1973; WHITE, E.J.: *Empresas multinacionales latinoamericanas*, México, 1973; Coloquio sobre «El fenómeno la empresa multinacional», *XXII Semana de Estudios de Derecho Financiero*, Madrid, 1974; Fatouros, A.: «Problèmes et méthodes d'une réglementation des entreprises multinationales», *Journal de Droit International*, 1974, pp. 495-520; ORDONNEAU, P.: *Les multinationales contre les Etats*, París, 1974; MIAJA DE LA MUELA, A.: «El Derecho Internacional ante las sociedades multinacionales», *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. II, 1975, pp. 169-227; *Id.*: «Hacia una regulación internacional de las sociedades multinacionales», *Studi in onore di Manlio Udina*, Vol. I, Milano, 1975, pp. 493-536; LEVINSON, Ch.: *El contrapoder multinacional. La réplica sindical*, Barcelona, 1976; Sauvart, K.P. et Lavipour, F.G.: *Controlling Multinational enterprises - Problems, strategies, counterstrategies*, Londres, 1976; Tugendhat, C.: *Las empresas multinacionales*, Madrid, 1976; FERNANDEZ TOMAS: «Los códigos internacionales de conducta; nuevos instrumentos de regulación para un Nuevo Orden Económico Internacional», *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. IV, 1977-1978, pp. 199-238; *Id.*: «Empresas multinacionales y violación de los derechos humanos en el Africa Meridional», *IV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Granada, 4, 5, y 6 de Julio de 1979, 1980, pp. 129-145; *Id.*: *El control de las empresas multinacionales*, Madrid, 1983; Goldman, B., Franceskakis, Ph. et alt.: *L'entreprise multinationale face au droit*, París, 1977; RUBIO GARCÍA, L.: «Un gran tema de actualidad: Las empresas transnacionales», *Revista de Política Internacional*, Nº. 151, mayo-junio 1977, pp. 113-123; ZABALO ESCUDERO, M.E.: *Las sociedades multinacionales en derecho internacional privado español*,

Con todo, más allá de largos y medios plazos, es necesario encontrar urgentemente el medio de aunar las voluntades políticas precisas para poner en marcha a la humanidad hacia soluciones de cooperación y no de confrontación.

Resulta inaplazable el «soldar» la brecha existente entre los pueblos cuyos habitantes apenas disponen de algo más de 100 dólares a año y aquéllos que andan en torno a los 10.000. Hay que tender urgentemente «vasos comunicantes» entre el imperio de lo superfluo más lujorioso y el reino de la pobreza más miserable (con 500 millones de seres humanos subalimentados o con hambre crónica), cuya injusta *convivencia* permite un uso desproporcionado de los recursos por los países ricos del Norte, quizás en una ratio 15:1 sobre una base per capita¹⁶. No son sólo razones de justicia económica internacional y de sensatez, sino también de sentido del equilibrio en el planeta las que abogan por tal objetivo. En todo caso, debemos tener muy presente que como subraya el Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre la relación entre desarme y desarrollo, en septiembre de 1981, «ya no puede haber la menor duda de que la escasez de recursos y las presiones ecológicas constituyen amenazas reales e inminentes para el futuro bienestar de todos los pueblos y de todas las naciones... Si no se reconoce esta realidad, si la comunidad internacional se niega a aceptar el criterio de que estos problemas sólo podrán atacarse aplicando medidas voluntarias y en cooperación y a perseverar en ese criterio, existe el grave peligro de que la situación empeore hasta un punto crítico en que, aun con escasas posibilidades de éxito, se pueda considerar que el uso de la fuerza es un medio de producir resultados con suficiente rapidez. Esta posibilidad está muy lejos de ser remota. En años recientes ha habido en las relaciones internacionales una marcada tendencia al uso o a la amenaza del uso de la fuerza como reacción a problemas de seguridad que eran de carácter militar»¹⁷.

Tesina de Licenciatura, Valencia, 1977; CREMADES, B.M. et alt.: *Empresas multinacionales y derecho español*, Madrid, 1978; PUELLES PÉREZ, J.A.: *Multinacionales. Nacimiento y desarrollo de una estrategia empresarial diferente*, Madrid-Barcelona, 1978; BAADE, H.: «The Legal effects of Codes of Conduct for Multinational Enterprises», *German Yearbook of Internationales Law*, Vol. 22, 1979, pp. 11-53; MERLE, M.: *Sociologie des relations internationales*, 3ª ed., París, 1982, pp. 378-409; COLARD, D.: *Les Relations Internationales*, 3ª ed., París 1987, pp. 90-95; Jones: *op. cit.*, pp. 656-664; CULEM, C.G.: «Pourquoi les multinacionales?: une revue de la littérature sur les motivations de la croissance des firmes», *Cahiers économiques de Bruxelles*, Nº 115, 1987, pp. 3-33; JENKINS, R.: *Transnational corporations and uneven development: the internationalization of capital and the Third World*, New York, 1987.

¹⁶ FALK: *op. cit.*, p. 247.

¹⁷ Doc. A/36/356, p.33.

Con razón advierte RODRÍGUEZ CARRIÓN que «en gran parte, y al menos en el espacio más epidérmico de la estructura y relaciones internacionales, el problema de la paz es hoy el problema del armamento» (*Lecciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1987, p. 451).

De las posibilidades que supondría una política de desarme, podemos hacernos una idea con los siguientes datos que expone BRANDT:

«La mayoría de nosotros no tiene la menor idea del récord tan alarmante hacia el cual

A tenor de los que vamos viendo, no tendría, pues, nada de extraño que de no tomarse medidas al respecto, desgraciadamente, se vean cumplidas las previsiones que el Informe preparado por el Consejo sobre la calidad ambiental y el Departamento de Estado, dirigido al Presidente de los Estados Unidos, realiza al afirmar que «si las tendencias actuales persisten en el año 2000 el mundo estaría más superpoblado,

avanza la humanidad en 1985. Es probable que en el mundo se desembolse un billón de dólares para fines militares de distinto tipo.

Al cambio actual equivale a más de tres billones de marcos. Y esto quiere decir doce ceros después del tres: 3.000.000.000.000 de marcos.

Si convertimos este gasto excesivo de medios, significa que: cada minuto -todos los días, tanto festivos como laborables- los Estados del mundo invierten cerca de seis millones de marcos en armamento o los emplean en otros gastos militares. Al mismo tiempo, deberíamos saber que cada minuto mueren aproximadamente treinta niños entre cinco y seis años de edad, por falta de alimentos o porque no disponen de agua potable o porque se les priva de toda asistencia médica».

BRANDT: *op. cit.*, p. 23. Sólo apostillaremos que según los datos ofrecidos en el texto, mueren diariamente en el mundo 43.200 niños, entre cinco y seis años, debido a deficiencias alimentarias y médicas. Más adelante el mismo autor, en la p. 53 añade:

«Hace ya muchos años establecí equivalencias que no han perdido actualidad:

- Los gastos militares de medio día bastarían para financiar el programa de la Organización Mundial de la Salud para la erradicación de la malaria.

- El dinero que cuesta un tanque moderno podría mejorar de tal forma el almacenamiento de cien mil toneladas de arroz, que se evitaría la pérdida de cuatro mil toneladas o más (el equivalente a la ración de un día para ocho millones de personas).

- La misma suma bastaría para crear mil aulas para treinta mil escolares.

- Con el equivalente del coste de un avión de combate podrían instalarse cuatro mil farmacias en poblados.

- Los costes de un nuevo submarino atómico ascienden al mismo presupuesto que el necesario para la educación de veintitrés países en desarrollo con ciento sesenta millones de niños en edad escolar».

Respecto a la relación entre desarme y desarrollo, en un Informe del Secretario General de las Naciones Unidas se concluye: «Substantial progress in the field of disarmament would represent a decisive turning point as regard development, imparting new momentum to efforts in this direction and greatly facilitating progress in this field. Progress towards disarmament would release internal material, financial and human resources both in developed and in developing countries and would permit their redeployment to purposes of development. In the case of many developing countries, these resources are relatively small in absolute terms, but in other cases they are very substantial, and in all cases the impact on development would be significant. The relaxation of the climate of fear, hostility and confrontation which progress towards disarmament would bring about, would remove some of the barriers now hampering international exchanges and the free circulation of raw materials and advanced technology in particular, and would greatly facilitate the free choice by each country of its particular path towards development. Last but not least substantial progress towards disarmament would represent major saving in industrialized countries and would make possible substantial increases in development assistance. In fact, disarmament should be so designed that this close connexion between disarmament and development gets full recognition. Provisions to ensure the transfer to development purposes of armaments limitation are so designed that they do not impede the transfer of technology for peaceful ends other similar provisions must be an integral part of disarmament measures» (*Economic and social consequences of the arms race and of military expenditures -Updated report of the Secretary-General-*, United Nations, New York, 1978, pp. 73-74).

Sobre el mismo particular: «La reacción entre desarme y desarrollo: resumen», *Recopilación de notas descriptivas sobre desarme*, INF/NGO/82/6, Junio 1982, pp. 78-84.

más contaminado, será ecológicamente menos estable y resultará más vulnerable a las perturbaciones, que el planeta en que hoy vivimos. Las graves tensiones referentes a población, recursos y ambiente se perfilan claramente en el futuro. Pese a que la producción material será mayor, la población del mundo será más pobre, en muchos aspectos, que hoy»¹⁸.

3 La crisis política

Nos toca ahora preguntarnos, así sea de forma somera, por el papel de las instituciones sociales en la crisis en que estamos inmersos y sobre su capacidad para responder al momento presente. Las instituciones, con base en una realidad cambiante, son un producto histórico sujeto a las necesarias transformaciones, a fin de poder desempeñar el papel que se espera de ellas.

Esta evolución natural, que -de mayor o menor grado- se daba en el ámbito de las instituciones, no se encuentra hoy en día precisamente facilitada por los grupos que las controlan, los cuales acostumbran a ver en su renovación una amenaza para sus intereses. El poder de estos grupos, por los demás, se ha visto extraordinariamente aumentado con los medios de control que les vino a proporcionar la civilización tecnológica.

La «legitimación institucional» se realiza a través de dos vías: por una parte, se intenta racionalizar el mantenimiento de las instituciones, dejando a un lado el debate de fondo sobre su carácter histórico, dando por sentado su carácter permanente, siendo automáticamente condenado todo intento de discutir su validez; por otra parte, se sensibiliza la fibra de las emociones populares, sacralizando las instituciones y transformándolas en símbolo y expresión de profundos pero no siempre bien racionalizados sentimientos.

Volviendo al cauce de nuestro hilo argumental, cabe que nos preguntemos si las instituciones sociales están funcionando adecuadamente. A nuestro modo de ver, no parece que pueda ser dada una respuesta afirmativa a dicha pregunta. La crisis general que padecemos parece avalarlo.

¹⁸ *El Mundo...* cit., p. 47.

Por su parte, FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI escribe: «(...) cabe preguntarse si los gobiernos de los Estados democráticos atienden realmente el mandato recibido de sus electores cuando continúan invirtiendo grandes sumas en la fabricación y compra de armamento militar desatendiendo los deseos de paz con sus electores. ¿No se está produciendo una desviación del mandato democrático de los electores, esto es, de todos los ciudadanos, utilizando el poder conferido por éstos para perpetuar situaciones no deseadas por el electorado?. Nosotros pensamos que sí» (FERNANDEZ DE CASADEVENTE ROMANI, C.: «Aproximaciones sobre el desarme y la no-violencia», *Anuario de Filosofía del Derecho*, II, 1985, pp. 186-187).

Por lo que respecta al Estado, MERLE se muestra tajante: «Parmi les conséquences qui découlent de cet état de choses, il en est au moins deux qui méritent d'être signalées. La première est que la position apparemment dominante de l'Etat est menacée à la fois de l'intérieur et de l'extérieur. Par un paradoxe curieux, c'est au moment même où le principe de la souveraineté, associé à celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, semble être devenu le dénominateur commun à tous les pays du monde, que la fiction de l'indépendance du pouvoir étatique éclate: qu'ils soient américains ou français, ou même russes ou chinois, les dirigeants sont soumis à des pressions internes et externes qu'ils parviennent de plus en plus difficilement à contrôler et, plus difficilement encore, à harmoniser entre elles. L'Etat-nation est partout en crise; il ne commande plus, dans la plupart de cas, qu'aux apparences; et s'il survit c'est parce qu'il n'a pas encore trouvé de remplaçant, ni dans les autres formules d'aménagement territorial (fédéralisme politique ou fonctionnel), ni dans les solidarités de race (national-socialisme) ou de classe (internationalisme prolétarien)»¹⁹.

¹⁹ MERLE: *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Paris, 1985, p. 136.

De este mismo autor, sobre la crisis del Estado-nación, puede consultarse: *Id.*, pp. 148-158; *Sociologie...*, cit., pp. 498-501.

Sobre este mismo particular, CONÇALVES MARTINS escribe:

«(...) o Estado-Nação enfrenta muitos problemas o encontrar-se em crise bastante grave. Os motivos apreendem-se facilmente. Surgiram actores internacionais diversificados (organizações internacionais, etc.) que lhe arrebataram parte do seu poder e a interdependência planetária favoreceu o aparecimento de inúmeros inimigos da sua autoridade e da sua intervenção e a diminuição da sua margem de manobra. Antes os Estados gozavam de autoridade quase absoluta e do monopólio sobre a política externa, mas actualmente enfrentam forças que se esforçam para intervir em nas determinações, participarem nas regalias e até formarem outros Estados; encontram dificuldades para satisfazerem as necessidades e as exigências dos seus súbditos e conviverem com os outros poderes políticos; são atacados fortemente por impulsos que diminuem a sua capacidade de resolução e deparam com agentes que exigem o direito de agir e conseguem intervir nos assuntos internos e externos; enfrentam pressões exógenas e endógenas muito difíceis de superar e as suas possibilidades diminuíram extraordinariamente. Hoje em dia as decisões sobre a política interna influem claramente nas determinações sobre a política externa e muitas vezes surge a incoerência aparente na política externa porque é necessário conseguir a coerência interna. E innegável que o Estado-nação foi abalado com a separação dos diversos poderes (económico, político, ideológico, etc.); encontra-se condicionado por inúmeras pressões (nacionais e internacionais) e conserva com bastante dificuldade a sua autoridade e a segurança dos cidadãos. Por isso frequentemente os governantes são obrigados a dialogarem e a transigirem com forças muitas vezes dispostas e preparadas para utilizarem a violência; os assuntos nacionais são analisados e resolvidos por agentes (nacionais e/ou estrangeiros; governos, empresas, etc.) que com frequência, menosprezam as análises e as decisões dos Estados; etc... As fronteiras deixaram de ser obstáculos intransponíveis entre os Estados e as nações; os produtos, as notícias, as ideias, etc., avançam facilmente de um lugar para o outro e influem nos outros países; os meios de comunicação social se transmitem as suas mensagens e as ideias dos outros agridem as diferentes culturas e os consensos internos. A internacionalização e a interdependência -apesar dos seus inúmeros efeitos positivos- também reduziu a verdadeira independência, dificultou a União entre os cidadãos de um mesmo país e precipitou a crise do Estado» (CONÇALVES MARTINS, M. «A Sociedade Internacional Contemporânea. Algumas características», *Factos e Ideias*, Revista do Centro de Estudos de Relações Internacionais, Universidade do Minho (Braga), Ano III, N.ºs. 4-5, pp. 130-131).

En cuanto a las organizaciones internacionales intergubernamentales —excepción hecha de la Comunidad Europea— responden, básicamente, a una invocación de cooperación. De una gran importancia, sin duda, para el estudio y análisis de los problemas, su virtualidad política es más bien limitada en un mundo que necesita de soluciones eficaces tomadas mayoritariamente, desterrando para ello —al menos en su concepción actual— los derechos de veto, los cuales no resultan ser sino el reconocimiento jurídico de una soberanía de *facto* desigual.

El estado nacional, como institución histórica, representa un papel histórico en la sociedad internacional. De todos modos, creemos que actualmente necesita transformarse y adaptarse a las nuevas necesidades, a fin de continuar desempeñando una función social positiva. No creemos que sea necesaria su desaparición. Lo que está en discusión es su papel. Compartimos la opinión de que de institución suprema debe pasar a ser una institución intermedia, con funciones propias y exclusivas, si bien integrado en un sistema universal. Estaríamos, es obvio, ante una limitación de la soberanía. Resulta insoslayable el aceptar que el aumento de la interdependencia trae consigo que cada estado cotraiga en alguna medida los límites de su propia independencia. De todos modos, si la verdadera interdependencia, por su propia definición como algo incompatible con la dependencia unidireccional, no puede *separarse* de la independencia soberana²⁰, la limitación de ésta habría que contemplarla como una renuncia colectiva, en virtud de la cual la soberanía estatal no aparecería realmente limitada sino ampliada a un plano universal. No ignoramos, de todos modos, lo subrayamos una vez más, que los Estados son instituciones preñadas de sentimiento y emociones, fruto de experiencias históricas, las más de las veces dolorosas frente al exterior —y, muchas veces, aun frente al interior como instrumentos de una integración no del todo deseada por parte de los pueblos que los forman—, experiencias todas que impregnan profundamente la psicología y el cuadro de valores de sus ciudadanos.

²⁰ *Reestructuración del orden internacional*, cit., p. 74: «La verdadera interdependencia no puede separarse de la independencia soberana, pero la insistencia excesiva en una soberanía nacional que existe en teoría y escasamente en la práctica lleva consigo los gérmenes de la confrontación, el antagonismo, y en última instancia la guerra».

En este ámbito de la relación entre interdependencia y soberanía, no dejará de ser enriquecedora la siguiente reflexión de CHAUMONT: «Une bonne partie du droit international est fondée sur la souveraineté, et une bonne partie s'inspire du besoin de coopération et de l'exigence du service public. C'est une antinomie; mais c'est une antinomie avec laquelle il faut vivre; et le droit international contemporain a fait la synthèse en surmontant ses contradictions. Car la coopération est fait avec des indépendences nationales, et si ces dernières sont absentes, elle n'est plus de la coopération, mais elle est de la domination» (CHAUMONT, CH.: «Cours Général de Droit International Public», *Recueil des Cours*, T. 129, 1970-I, p. 349).

B. POSIBLES ELEMENTOS PARA UN NUEVO ORDEN POLITICO INTERNACIONAL

Entendemos que en esta fase de globalización de las relaciones internacionales, el plano bilateral continuará siendo un primer nivel de negociación, si bien el marco multilateral tenderá a ser utilizado cada vez más con mayor frecuencia, habiendo este modelo de negociación de convertirse en un mecanismo que posibilite en una mayor medida la adopción de decisiones mediante el voto mayoritario.

Esto último nos parece de vital importancia, si tenemos en cuenta que el logro de un Nuevo Orden Económico Internacional resultará difícilmente alcanzable si no va acompañado de un Nuevo Orden Político Internacional, que habrá de llevar aparejada una revisión del ámbito de soberanía, por el hecho de tener que aceptarse que muchas decisiones, reservadas al contorno interno y externo del poder del Estado, habrán de ser compartidas por otros Estados que puedan tener un interés directo en ellas.

No se trataría de restringir, mediante el uso a la amenaza de la fuerza, las facultades soberanas de un Estado. Lejos de ello, el concepto de intersoberanía estaría fundado, como hemos señalado, en un principio de limitación recíproca de carácter colectivo por su aplicación universal. Juzgamos que con este concepto nos encontraríamos en el plano intelectual con un instrumento con base en el cual podría ser llevada a cabo una planificación a nivel global, siempre que la búsqueda de una mayor justicia económica a nivel internacional, que permita una más justa y eficaz utilización de unos recursos que se nos revelan en forma creciente como escasos.

Entendemos necesario destacar que este Nuevo Orden Político Internacional habrá de darse inexcusablemente en un marco de garantías democrático que posibilite un equilibrio y una adecuada conjugación entre los intereses universales y los intereses de los Estados y de las colectivizaciones que los integran²¹. En relación con estas condiciones, juzgamos oportuno traer a colación el siguiente texto de MESA GARRIDO:

²¹ Llevará, razón pues, a nuestro juicio, TRUYOL Y SERRA cuando escribe: «En último término, la eliminación del concepto de soberanía estatal no cumpliría los fines que sus promotores le asignan si sólo implicase un cambio de referencias con respecto al titular y se trasladase de los Estados particulares a un Estado mundial, sin la correlativa inserción de los fines políticos (de un Estado particular o un Estado mundial) en los fines humanos generales. Se observa a menudo un espejismo en los adversarios de la 'soberanía' (sin distinción entre la relativa y la absoluta), que consiste en suponer que la 'internacionalización' de los problemas es infaliblemente de signo positivo. En realidad, lo es en la medida en que asegura mejor la realización de los propósitos y valores espirituales y culturales universales. La soberanía, incluso referida a un 'Estado mundial' o al 'Derecho internacional' (en la hipótesis de una 'soberanía del Derecho'), no puede desligarse de la cuestión del contenido de su actuación. Un estado mundial podría ser opresivo en grado máximo, por la concentración en grado máximo del poder en manos de sus órganos supremos...

«Al hablar de la Sociedad Internacional universalizada, queremos decir que sus problemas por domésticos que parezcan, son de carácter planetario y que, por ende, requieren respuestas y soluciones igualmente globales.

Estamos ante una Sociedad Internacional, ante un complejo relacional, que alumbra formas de convivencia originales, en un contexto dominado todavía por las fuerzas y por los vicios del pasado.

La dialéctica permanente entre lo viejo y lo nuevo.

Lo viejo es el protagonismo exclusivista de los sujetos estatales, sea cual sea su justificación ideológica, que para el ejercicio de sus competencias disponen de cotos cerrados formados por las fronteras nacionales. Lo nuevo es una sociedad homogénea por la misma pluralidad de sus protagonistas, actuantes en un espacio universal absolutamente abierto a la confianza mutua y al influjo de las culturas siempre complementarias. Ciertamente, la realidad actual es conflictiva; problemática causada siempre por intereses estatales contrapuestos; intereses que continúan pensando que todavía botines a repartir, influencias que ejercer y pueblos que oprimir. Como siempre ocurre en el amanecer de una nueva época, el alumbramiento viene acompañado de convulsiones y desgarramientos.

Ante la Humanidad se abren dos caminos. Uno conduce a la guerra, a la destrucción que, en esta ocasión, alcanzaría límites insospechados de hecatombe total. Otro lleva a la paz. Pero la nueva Sociedad internacional pacífica no será posible mientras no haya desaparecido la desigualdad y la injusticia entre los pueblos, en tanto no se suprima la opresión y hasta que cada individuo, cada ser humano, no conquiste sus derechos y libertades fundamentales, como hombre y como pueblo; es decir, su propia dignidad humana»²².

En las páginas precedentes hemos trazado el diagnóstico de una situación que juzgamos crítica. Los principios pergeñados, los cuales, naturalmente, no serán compartidos por todos, son una hipótesis de trabajo. Su conversión en tesis -necesitada

Añadamos tan sólo que en la misma medida en que el Estado se ve desbordado, por la fuerza de las nuevas realidades sociales, en su capacidad de solución idónea de los problemas humanos, pierden su razón de ser [de la soberanía] no pocas de sus exigencias tradicionales, al no guardar ya la debida proporción con su contrapartida positiva, hoy menos efectiva. El hecho de que la defensa militar rebase las posibilidades de la mayoría de los Estados particulares (dado el papel de las armas atómicas prácticamente en manos de unos pocos Estados de excepcional poderío industrial) afectará inevitablemente su autoridad real sobre unos súbditos cuya seguridad no conocen como antes. También la solución de los problemas internos, sobre todo de los económicos y sociales, depende más de factores que escapan al control del Estado particular. De ahí un debilitamiento del *ethos* estatal en cuanto tal, cuya consecuencia tenía que ser una revigorización, a costa suya, de las comunidades menores de vida y cooperación espontánea históricamente vivas (nacionalidades y pueblos, corporaciones profesionales y regiones, Iglesias), por un lado, y por otro de constelaciones de poder o de intereses humanos de alcance internacional y supranacional. Ello no puede dejar de influir en la ulterior evolución de la comunidad de los Estados, en el sentido de un federalismo internacional» (TRUYOL Y SEARA: «Soberanía...», cit., pp. 62-67).

²² MESA GARRIDO, R.: *La Sociedad Internacional Contemporánea - Documentos Básicos-*, Madrid, 1982, pp. 36-37.

del adecuado desarrollo teórico- está materialmente rodeada de resistencias. Tal vez en el salto inteligente hacia delante pueda estar la característica de racionalidad con que se distingue al hombre. El resto no dejará de ser -en el mejor de los casos- una política de degradación en la subsistencia. De ello tal vez sepan mucho nuestras bellas -y no siempre queridas- avestruces... Del hombre sería más propio esperar una profunda reflexión -y consecuente *praxis*- sobre las siguientes palabras de CARRILLO SALCEDO, que estimamos de gran interés:

«Resulta así que la explosión demográfica, la revolución espacial, la estrategia de disuasión, los problemas energéticos y de conservación del medio ambiente, la crisis económica mundial, etc., ponen en cuestión el principio de la soberanía del Estado como instrumento de seguridad. Durante largo tiempo, el territorio del Estado ha constituido un marco de seguridad; pero frente a problemas globales como los indicados: ¿qué Estados pueden hoy garantizar la seguridad sobre bases individuales y en función de sus propios medios?.

Y sin embargo, una de las paradojas más llamativas de nuestro tiempo consiste en que frente a una interdependencia real y creciente, que reclama la superación del dogma de la soberanía, las viejas fuerzas históricas y las creencias tradicionales no han perdido su empuje ni su vigencia.

El barco de la soberanía parece estar hundiéndose y la misma noción se encuentra progresivamente erosionada, al menos de hecho, porque es evidente que la vida internacional ejerce sobre los poderes públicos y sobre la vida cotidiana de los ciudadanos una creciente influencia. La línea divisoria entre política interna y política internacional se hace así cada vez más relativa y fluida.

Lo que ocurre es que todavía no tenemos clara conciencia de estos nuevos hechos, y de ahí que una de las mayores contradicciones del sistema internacional contemporáneo radique en la tensión existente entre las independencias nacionales y las exigencias de la interdependencia. Si nos atuviésemos exclusivamente a los datos proporcionados por la Ciencia y la técnica, parece indudable que la organización política de la Humanidad sería bastante menos respetuosa de la soberanía de los Estados nacionales; pero una transformación radical del carácter interestatal de la estructura del sistema internacional no aparece en el horizonte próximo, acaso porque tenga las condiciones políticas y psicológicas de la Humanidad están retrasadas respecto de su evolución y sus necesidades y problemas actuales. Si este último dato es innegable, el primero también lo es, por lo que ignorarlo, o no valorarlo adecuadamente, sería un grave error»²³.

En todo caso, parece resultar claro, en cuanto a los internacionalistas atañe, de acuerdo con LUKASHUK, que: «One of the major task facing humanity today is the creation of an operative system of international relations and the effective regulation of this system by joint efforts of states based on the principles of peaceful

²³ CARRILLO SALCEDO: *op. cit.*, pp. 16-17.

coexistence. Humanity has never before faced such a difficult and crucial task; not only is the general material and spiritual standard of living dependent upon successful completion, but so is life itself. The issue involves the organizing of effective control over the conditions of human existence, both physical and social, on a global scale (...). International law which serves as an important means of reshaping and progressive development of the system of international relations, is an objective necessity for maintenance of interstate relations as a whole. The more complex and diversified system of international relations is, the greater is its need for strict regulation and control. The technological revolution sets before international law new tasks of regulating the use of nuclear energy, outer space and the oceans. The problem of environmental protection and the conservation of natural resources on a worldwide scale is becoming more urgent than ever»²⁴.

Se trataría, en suma, del avance -en palabras de PEREZ GONZALEZ «en una tendencia de *solidaridad* en todos los órdenes particulares -sobre todo de los Estados- en un interés *general* que desde un doble punto de vista axiológico y práctico, se presenta como *el bien común* de la Humanidad, concebida como un concepto universal que ampara cualitativamente a Estados, pueblos, sistemas institucionales, otros grupos sociales e individuos»²⁵.

En última instancia, dando un voto de confianza a la cordura humana, aun hoy -dieciocho años después de su publicación- tenemos que suscribir lo escrito por FRIEDMANN: «l' intérêt de collaborer à une organisation internationale n'apparaît pas encore suffisamment contraignant. Il faut souhaiter que d'ici quelques années, l'importance vitale d'une coopération intensive sera unanimement comprise, car il y va de l'existence même de l'humanité. Notre génération ne peut se contenter d'un système de coexistence limitée entre des Etats souverains. Les conditions nouvelles engendrées par le développement de la science et de la technologie n'ont pas encore trouvé leur répondant dans les systèmes moraux, juridiques et politiques, or leurs effets sont tels que l'humanité doit choisir entre une coopération juridique et politique toujours plus intensive et le chaos»²⁶.

²⁴ LUKASHUK, I.: *International Legal Regulation*, *New Directions in International Law - Essays in Honour of Wolfgang Abendroth*, New York, 1982, pp. 41-43.

²⁵ PEREZ GONZÁLEZ, M.: *Memoria de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1976, p. 362.

²⁶ FRIEDMANN: *op. cit.*, p. 9.

En lo que a nosotros respecta, nuestra preocupación por algunos planos particulares del fenómeno de la cooperación, ya fue puesta de manifiesto en algún trabajo anterior. Así: «El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas como instrumento de cooperación internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XXXV, Nº 2-1983, pp. 455-470; «Una ocasión para la cooperación internacional: la Conferencia internacional de donantes para la reactivación económica y desarrollo de la República de Guinea Ecuatorial», *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 5, Nº 1, enero-marzo 1984, pp. 39-71; en colaboración con M. PÉREZ GONZÁLEZ: «El Estatuto de Autonomía de Galicia como ele-

Para nosotros la elección no debe ofrecer dudas. La apuesta inteligente consiste en intentar construir un futuro libre de miseria económica y explotación ecológica. Es necesario poner manos a la obra sin demoras amparadas en falsas justificaciones. Con un optimista realista, podemos decir -como advierte el proverbio chino- que: «Siempre es mejor encender una vela que quejarse de la oscuridad» *en la oscuridad* -añadimos nosotros-.

mento de institucionalización de las relaciones culturales galaico-portuguesas», *Las relaciones de vecindad*, IX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, San Sebastián 3 a 5 de junio de 1985, Bilbao, 1987, pp. 273-292; en colaboración con M. PÉREZ GONZALEZ y J.A. PUEYO LOSA: «Cooperación transfronteriza y relaciones luso-galaicas, con especial referencia a la política cultural: Bases jurídico-internacionales para su institucionalización», *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Vol. LXI (1985), pp. 1-90. Este artículo fue publicado asimismo en *Foro Gallego*, Revista Jurídica General de Galicia, nº 183, 1987, pp. 75-124.