

## **DOSSIER *Cincuenta años de Pacem in terris***

---

### **Guerra, paz y orden internacional en la *Pacem in terris***

**Juan Antonio Carrillo Salcedo<sup>1</sup>**

Cabe afirmar que en estos últimos años la doctrina internacionalista española había llegado a una situación de “impasse”, de punto muerto, en sus reflexiones sobre la problemática de la guerra justa; problema en gran parte de teología moral, resulta lógico que, al abordarlo, se hayan tenido muy en cuenta textos pontificios y doctrinas teológicas; por otra parte, la dificultad se ha hecho aún mayor por la necesidad de tomar en consideración nuevos fenómenos: así, por citar sólo dos ejemplos particularmente importantes, la guerra revolucionaria o el problema de la guerra preventiva.

Quienes sostienen que, en determinados casos y condiciones, la guerra puede ser lícita, esto es, quienes han defendido la vigencia histórica de la teoría de la guerra justa, han sido conscientes de aquellas posiciones teológicas que, desde el grupo de Friburgo a monseñor Ancel, pasando por el “*Bellum omnino interdicendum*” de cierta edición de las Instituciones de Derecho Público Eclesiástico del cardenal Ottaviani, han afirmado que “la guerra moderna es inmoral, y no hay derecho a prepararla y a tomar parte en ella”, que “quien desencadena una guerra... es siempre un criminal de guerra”. Sin embargo, y no sin cierta razón, los defensores de la vigencia histórica de la doctrina del “*bellum justum*” han insistido en que, en el fondo, los neoirenistas católicos (denominación por cierto bastante arbitraria) no impugnan la teoría de la guerra justa y que, en esencia, su actitud podría resumirse en la siguiente afirmación: *es imposible que hoy puedan darse en la práctica guerras justas*. Afirmación cierta porque es evidente que, en un planteamiento de teología moral, los escollos más serios para la viabilidad de la teoría del “*bellum*

---

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Internacional. Universidad de Granada. Texto original de 1963.

justum” son en la actualidad tanto la imposibilidad práctica de control objetivo de la justicia de la causa como la inmoralidad de las armas de destrucción masiva.

La situación de punto muerto, de “impasse”, es clara: si en el plano teórico puede sostener la actualidad de la doctrina de la guerra justa, sin embargo, en el plano de la práctica, se tiene plena conciencia de la innovación que en el esquema tradicional han supuesto la guerra total o global de una parte y, de otra, las armas de destrucción masiva; basta pensar en la problemática de la guerra preventiva para comprender en todo su alcance y significado la situación de “impasse” a que vengo refiriendo: porque, ¿podrá hacerse depender la licitud, acaso incluso la obligatoriedad de la guerra preventiva, del hecho de que uno de los bloques en presencia, concretamente occidente, disponga de una super-arma? Creo sinceramente que al llegar este punto, en el fondo nos alejamos del esquema mismo de la teoría de la guerra justa, concebido siempre como problema de teología moral.

¿Dónde se encuentra la raíz de esta situación de punto muerto? Para mí, en la necesidad de someter a revisión dos ideas-ejes. En primer lugar, la función de la guerra en el orden internacional; en segundo lugar, el concepto mismo de Derecho internacional. En ambos planos, pero de modo primordial en el segundo, radica la enorme importancia de la encíclica *Pacem in terris*. Cuando un problema correctamente planteado no puede ser resuelto, y sólo cabe decidirse por una de las soluciones en presencia, acaso sea una obligación intelectual –desde luego no política– revisar las premisas mismas del planteamiento, los puntos de partida sobre los que se habían apoyado tanto el problema como la decisión que, sobre su posible solución, habíamos adoptado. Acaso sea éste el mérito esencial del pensamiento de Juan XXIII, al enfrentarse con el problema de la paz y pronunciarse por unas condiciones de paz que hagan que ésta no sea fruto del envilecimiento y de la esclavitud, sino de la justicia, la verdad, la caridad y la libertad. Más adelante matizaré esta afirmación pero, por el momento, me parece necesario hacerla: en la encíclica *Pacem in terris*, lo que más poderosamente llama nuestra atención es que la paz no se plantea en función de la guerra justa, sino en función de estructuras y condiciones sociales, de condiciones de paz; en otros términos, que en gran parte se supera el estricto planteamiento de teología moral, al menos en los términos tradicionales en que éste venía suscitándose.

Algunos habrá –y los ha habido– que, obsesionados por el uso político a hacer del pensamiento pontificio, reprochen a éste no haberse ocupado del tema de la guerra justa, de las armas bacteriológicas, químicas, de destrucción masiva, de la guerra revolucionaria, etc.: para mí, por el contrario, es aquí donde radica lo mejor del pensamiento de Juan XXIII: haber prescindido del planteamiento tradicional

del problema para ocuparse, esencialmente, de lo que hace ya algunos años Carr llamara "condiciones de paz".

Hoy, que tanto se critica y repudia el planteamiento legalista y estático que de la paz hiciera la Sociedad de Naciones, la concepción soferiológica del Derecho, bueno será evitar las abstracciones, los falsos y deformados esquemas del problema de la paz y de la guerra; es necesario, ante todo, superar la concepción de la guerra como instinto porque ésta, ya lo dijo Ortega, es de modo primordial *un invento* y en alguno es inevitable. Una humanidad que, como escribiera el profesor de Luna, "ha sido pulverizada por la bomba atómica, asesinada con tiros en la nuca, torturada en campos de concentración, depurada por tribunales populares o totalitarios, deportada en masa", etc., debe volver a reflexionar sobre la advertencia que un delegado francés hiciera ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones, en plena euforia y entusiasmo ante el Protocolo de Ginebra: "si hemos de descansar seguros en el edificio de la Paz, las organizaciones financieras y económicas de la Liga así como sus Asambleas deberán abocarse a los grandes y graves problemas que plantean la distribución de las materias primas, el aprovechamiento de los mercados y los de la emigración e inmigración. Si estas cuestiones no se resuelven –y tengamos buen cuidado de no cometer semejante error– determinarán irremediamente una ruptura interna que provocará el derrumbe del edificio que hemos construido".

Hoy, por último, en que parece admitirse generalmente la idea de que en una sociedad desarrollada no es posible una revolución, no podemos olvidar el aspecto revolucionario que toda guerra encierra, y tenemos la obligación de preguntarnos si luchando contra el desarrollo, transformado radicalmente estructuras sociales injustas, basadas en la explotación y la esclavitud, la paz es o no posible. Para ello se impone, ante todo, revisar la función que la guerra ha desempeñado en el orden internacional y, al mismo tiempo, replantear el concepto mismo de Derecho internacional. En definitiva, el título del tercer volumen de la obra de Perroux sobre la coexistencia pacífica, "*Guerre ou Partage du Pain?*", es algo más que un título por ser ante todo un símbolo. El problema estriba, en suma, en la urgente necesidad de evitar las guerras justas; sólo entonces, como ya sostuvo Ortega, podrá decirse que la guerra ha dejado de ser una institución paralela al Derecho y tan *culta* como él.

## **I. La guerra moderna, ¿puede desempeñar alguna función en el orden internacional?**

La guerra se ha estimado siempre en la teoría clásica como un fenómeno cumpliendo unas funciones; este es, en definitiva, el sentido de la famosa afirmación de Scheler: “la guerra precisa lo que a cada Estado pertenece de suyo en un momento determinado”.

Ahora bien, todo esto sería admisible si fuese posible partir de unos principios inmutables, pero es evidente que la guerra moderna ha elevado el resultado de la lucha a único principio de determinación de lo justo y de lo jurídico. Con ello, como acertadamente señalara Aguilar hace ya veinte años, la guerra moderna –total o global– ha llegado a cumplir funciones desorbitadas: en lugar de ser un vehículo de realización histórica de determinados valores, *tiende a crear esos mismos valores*. De este modo, “La guerra total rompe el juego normal entre la “ratio” y la “voluntas”, para dejar la determinación de lo justo a una última decisión voluntarista”.

Es decir, que la guerra total hace imposible seguir explicando el fenómeno bélico, la fuerza en general, por las funciones que puede llevar a cabo: ni la función de integración social destacada por los sociólogos, ni la guerra como medio de selección o de renovación de los ordenamientos jurídicos, ni la guerra como fenómeno cultural, etc., *ninguna de estas funciones puede ser realizada por la guerra global*. No es posible olvidar, en definitiva, que la guerra total hace imposible una determinada precisa de sus fines, hace imposible una determinación precisa de sus fines, hace imposible igualmente controlar los medios necesarios para la realización de dichos fines y que, por último, es incompatible con la precisión de quienes van a hacer la guerra.

Es verdad que la fórmula de Pascal, “es necesario que la fuerza esté al servicio de la justicia, y que la justicia no sea una mera expresión vacía de contenido”, sigue presidiendo todo el planteamiento jurídico del problema de la guerra; por ello, con razón ha podido hablar el profesor Sánchez–Apellániz de un proceso en el que de la guerra como competencia estatal se pasa a la guerra como función de policía internacional. Pero es evidente que ello implicaría un proceso de centralización e institucionalización de la sociedad internacional, de organización de la comunidad internacional, cuyo elemento más característico vendría a ser el desplazamiento del Estado de su posición de monopolio, de factor exclusivo de las relaciones internacionales. Aquí es donde radica exactamente la clave del problema; en la teoría de la guerra justa, el Estado que guerrease justamente actuaba en nombre de la

comunidad internacional, pero difícilmente puede afirmarse en la actualidad que un Estado puede actuar en nombre de la comunidad internacional; jurídicamente ello es posible desde luego, pero forzoso es reconocer que estaríamos manejando una ficción.

La calificación de la guerra como función ejecutiva internacional, en definitiva, exige una alteración total de las estructuras sociales internacionales, un desplazamiento del Estado y el establecimiento de una Organización internacional efectiva. Pero desde un plano realista, no es posible olvidar que, sociológicamente, las Organizaciones internacionales se apoyan más en los principios de coordinación y coexistencia que en los de subordinación y absorción; en otros términos, que la división individualista del poder político en la sociedad internacional sigue siendo una realidad y que la estructura sociológica de aquella no ha dejado de ser descentralizada y paritaria.

Jurídicamente, tanto el artículo 2, párrafo 4, como todo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas pueden ser valoradas con espíritu satisfecho; sin embargo, ¿quién se atreve a negar que la realidad no permite una valoración tan satisfactoria?; ¿quién puede negar el acierto de Robinson al señalar como una de las transformaciones operadas en Naciones Unidas, el proceso que va de "enforcement agency to organ of diplomacy (quiet and unquiet)"? Muchas veces criticamos al espíritu ginebrino, el de la Sociedad de Naciones, su concepción soteriológica de la norma jurídica, su excesiva confianza en la acción conformadora del Derecho en la vida social, sin darnos cuenta que acaso nosotros estemos incurriendo en el mismo error al supervalorar el alcance de la Carta de las Naciones Unidas, con una mentalidad formalista. Fomentar el desarrollo de las Organizaciones internacionales, sobre todo en su función de policía internacional (función ejecutiva internacional), es desde luego una misión de todo profesor de Derecho Internacional, siempre que los textos y el Derecho internacional positivo se interpreten en función de la estructura sociológica real de la sociedad internacional. Por otra parte, esto último no implica ni monismo sociológico ni una valoración pesimista: si bien es cierto que la sociedad internacional actual se encuentra imperfectamente organizada en su conjunto, mediatizada por entidades soberanas que son los Estados, esta estructura es susceptible de ser modificada en función del dinamismo inherente a todo fenómeno social; si en conjunto el mundo de Estados es una sociedad desorganizada, y ello explica la función primordial de la fuerza en la vida internacional, lo esencial es tener en cuenta la existencia de factores de signo distinto, que actúan como fuerzas sociales centralizadoras e integradoras.

Por consiguiente, nos encontramos ante una nueva situación de punto muerto: de una parte, constatamos que la guerra total o global no puede ser ya explicada

funcionalmente, por los fines que a través de ella es posible conseguir y realizar; de otra, constatamos que la guerra, o más ampliamente el problema que la fuerza suscita al Derecho internacional, sólo puede ser resuelto en un esquema efectivo de Organización internacional, de Autoridad Internacional, esto es, en una radical modificación de las estructuras sociales internacionales en las que el uso de la fuerza venga concebido como función ejecutiva internacional, como función de policía internacional. Pero, al mismo tiempo, es difícil negar que la organización social que la guerra presupone como requisito previo –pluriverso de unidades políticas autónomas, distribución individualista del poder político, descentralización sociológica– sigue siendo en la actualidad, al menos en gran parte, la estructura material, real, de la sociedad internacional.

Sin embargo, hay que insistir en que la guerra no es inevitable; en este sentido, con razón sostuvo el profesor de Luna que “la guerra, que presupone una determinada organización social –pluriverso de unidades políticas autónomas, internamente pacificadas, sin coordinación jerárquica entre sí– y que mediante la victoria pretende conservar o modificar el “status quo” de paz, para imponer la suya, es un fenómeno histórico contingente que puede suprimirse con una determinada estructura social”. La guerra en definitiva es un invento y no un instinto. Y, sin embargo, cabe preguntarse con McCloy, lo siguiente: “¿qué les pasa a los pensadores y estadistas del mundo? Las armas de la última guerra fueron lo suficientemente horribles en sus efectos devastadores como para impeler a los hombres a no volver a utilizarlas, pero comparadas a las que hoy sabemos manejar podrían calificarse aquellas de primitivas. ¿Cómo es posible que la raza humana actúe de esta manera contra sí misma...? Y, sin embargo, no disponemos de un sustituto seguro para este medio tan fútil y suicida de solucionar nuestras disputas. El problema es el de qué podemos hacer en esta situación, y la solución de este problema es de verdadera urgencia”.

¿Cómo salir de esta situación de “impasse”, en la que el presupuesto militar mundial se aproxima a los ciento veinte billones de dólares anuales, mientras que dos tercios de la humanidad sufren el subdesarrollo y el hambre? La única solución consiste en transformar totalmente las estructuras de la sociedad internacional, en superar la insuficiente organización actual de la autoridad y del poder político en relación con el Bien común internacional, universal. Esta es la meta, pero ¿cómo llegar a ella?

Creo que cometemos un error cuando sólo propugnamos un camino o, mejor dicho, lo formulamos de modo formalista: la instauración de una Organización internacional eficiente; acaso idealicemos excesivamente la realidad, al no dar-

nos cuenta que abordamos un problema sociológico y que, por consiguiente, es necesario emplear categorías sociológicas. Dos ideas me parecen a este respecto útiles: en primer lugar, volver a destacar las afinidades entre guerra y revolución, y reflexionar sobre qué consecuencias se derivan para la guerra, como fenómeno social, de este hecho hoy generalmente admitido: escasa probabilidad de fenómenos revolucionarios en una sociedad altamente desarrollada; en segundo lugar, tener en cuenta que el fenómeno de organización no surge espontáneamente.

Desarrollo de la Organización internacional; transformación de las estructuras sociales internacionales, sí, pero a través de la acción concertada contra el subdesarrollo (no sólo económico, sino ante todo humano, social, cultural y político), a través de la colaboración y cooperación internacional. Hay que borrar la imagen simplista del progreso indefinido, reflexionar sobre la coexistencia e interacción recíprocas de los tres tipos actuales de sociedad internacional (de yuxtaposición, de coordinación e intereses comunes y de organización diferenciada), meditar sobre el significado de la noción sociológica de desarrollo en la sociedad internacional.

En el momento actual, la sociedad internacional se concibe fundamentalmente como sociedad de yuxtaposición pero, al mismo tiempo, es innegable que presenta rasgos característicos de los otros dos tipos estructurales, esto es, de reconocimiento y defensa de intereses comunes y de organización. Ello prueba, como ha señalado el profesor Reuter, la existencia de un proceso de evolución, resultado del progreso de la solidaridad internacional. Pero es necesario insistir en que no se trata de situaciones históricamente escalonadas, *sino de tres situaciones que coexisten y que deben ser comprendidas en función de la dinámica inherente a todo fenómeno social*. La comprensión sociológica e histórica de la sociedad internacional es, pues, importante por prevenirnos contra toda noción "progresista", falsamente histórica, que consistirá en aplicar a la sociedad internacional los "patterns" del Estado-Nación; en otros términos, nos advierte acerca de la necesidad de superar la imagen simplista de que la sociedad internacional va evolucionando, de modo lineal, de la yuxtaposición de poderes soberanos a la organización diferenciada, en un camino rectilíneo de centralización e institucionalización.

Por otra parte, y respecto de la función de las Organizaciones internacionales en la regulación del uso jurídico de la fuerza en Derecho internacional, no es posible olvidar que, en última instancia, el Derecho de la Paz no sólo trata, negativamente, de la solución de los conflictos internacionales –por medios pacíficos o a través de la fuerza– *sino además, acaso incluso de modo primordial, de las condiciones políticas, sociales y económicas de la paz*; en este sentido, la distinción entre un "anti-war law" y un "pro-peace law" es altamente significativa y muy útil. Acaso

aquí radique, y la observación interesa para señalar el significado de las Organizaciones internacionales en el nuevo Derecho internacional, una de las diferencias fundamentales entre la Sociedad de Naciones y las Organización de Naciones Unidas: si la primera fue ante todo una “anti-war agency through the rules of law against war”, la segunda es primordialmente (la observación es de Grob, y puede estimarse como exacta después de las transformaciones constitucionales operadas en Naciones Unidas) una “anti-war agency throught rules on peace”.

Una vez más las advertencias de Carr sobre la paz futura y condiciones de paz vuelven a presentar todo su hondo sentido; también la observación interesa para la valoración de la encíclica *Pacem in terris*, porque en ello no encontramos tan sólo la insistencia en la noción de autoridad y organización internacional, sino además –creo que primordialmente– la afirmación de la necesidad de crear condiciones de paz. Si se quiere, y por decirlo en otros términos, en el pensamiento de Juan XXIII no interesan tanto las funciones –ejecutiva y de policía– que una auténtica Organización internacional pudiera llevar a cabo en materias de guerra y fuerza, como las funciones que las Organizaciones internacionales pueden llevar a cabo en el desarrollo de un Derecho internacional de la Paz, realizador de funciones sociales y jurídicas, creador de condiciones de paz. Si el Bien Común consiste y tiende a concretarse en el conjunto de condiciones sociales que consienten y favorecen en los seres humanos el desarrollo integral de su propia persona (*Master et Magistra*, AAS 53 (1961) 19, éste no puede ser realizado sólo por el Estado, sino a través de la cooperación internacional, de las Organizaciones internacionales. Se trata, desde luego, de una misma idea, pero no es posible pasar por alto el matiz diferenciador del pensamiento de Juan XXIII: más que el tema de la paz como seguridad internacional, le interesa hacer hincapié en la paz como condiciones de paz, condiciones sociales que permitan y favorezcan el desarrollo de la persona humana como ser de fines. Con ello, nos acercamos al segundo de los planos a considerar: la revisión del concepto mismo de Derecho internacional.

## 2. Revisión del concepto de derecho internacional

Uno de los temas en que más ha insistido la doctrina internacionalista española, acaso y también la occidental, ha sido el de la *crisis del Derecho internacional*; así, en 1951 y refiriéndose a la situación histórica del Derecho internacional, el profesor De Luna pudo afirmar que “el no admitir las categorías internacionales vigentes durante los tres últimos siglos, en una brusca censura, sin solución de

continuidad, es precisamente, como señala el filósofo español Ortega y Gasset, lo que distingue un mero cambio normal del mundo, que en lo internacional suele producirse después de toda guerra, de una crisis". La afirmación es exacta porque, después de 1945, los sectores realistas, obsesionados por un planteamiento de la vida internacional en términos de poder y de fuerza, no se limitaron a una actitud hostil o reservada frente al Derecho internacional, y procedieron a un repudio total del sistema.

Ahora bien, si el tema de la crisis es común en los internacionalistas españoles, ya no es común el diagnóstico que de la misma se expone; así, mientras que la mayoría se limita a suscitar el problema de la crisis, aunque procediendo a un examen de sus causas profundas, otros, concretamente el profesor Aguilar Navarro, han insistido en que lo esencial estriba en presentar un mejor diagnóstico de la crisis del Derecho internacional y analizar el proceso que va de la impugnación a la reconstrucción del orden internacional. En esta línea de pensamiento, estimo que la situación actual del Derecho internacional ha de ser considerada en función de tres factores: la bipolaridad y tensión de hegemonía entre grupos ideológicos contrapuestos, la liquidación del fenómeno colonial decimonónico y el acceso a la independencia política de pueblos y Estados de civilización no occidental y, por último, el fenómeno de las Organizaciones internacionales. Creo que sólo a través de ellos, y en función de ellos, es posible no sólo un mejor diagnóstico de la crisis del orden internacional, sino también una nueva formulación del concepto, alcance y contenido del Derecho internacional.

### *2.1. Bipolaridad y tensión de hegemonía*

La bipolaridad y tensión de hegemonía entre grupos ideológicos contrapuestos (fase dualista de la moderna guerra fría, en la terminología del profesor Carl Schmitt), sólo puede ser correctamente analizada desde el siguiente punto de partida: *el predominio del grupo ideológico sobre el Estado individual*, como grupo social de base en la sociedad internacional. Me parece innegable que la intensidad de los contrastes ideológicos ha llegado a ser tal, que si bien los contactos de grupo han aumentado considerablemente en el interior de los círculos ideológicos, *los contactos entre estos últimos han disminuido*, al menos en proporción al conjunto de las relaciones internacionales del siglo XIX; la observación es esencial, sobre todo si tenemos en cuenta que desde el punto de vista sociológico, uno de los problemas más importantes es el de las formas y niveles de comunicación entre los grupos.

La oposición entre grupos ideológicos, la coyuntura de bipolaridad ¿es compatible con la existencia de un Derecho internacional de validez universal? La doctrina rusa más reciente (por ejemplo Tunkin e incluso, en una revisión de su tesis clásica, Korovin) ha señalado que a diferencia de la mayoría de la doctrina soviética, la mayor parte de la doctrina occidental piensa que la situación de bipolaridad merma profundamente el alcance del Derecho internacional general, y que éste se desintegra en sistemas regionales o que, al menos, su ámbito de aplicación se reduce: para el profesor Tunkin es aquí donde se encuentra la raíz última de la tesis generalmente admitida en la doctrina occidental, de la crisis del Derecho internacional; en su opinión, tales interpretaciones son erróneas porque la diferencia y oposición de ideología ha existido siempre, y aunque es cierto que el antagonismo actual es profundo, sin embargo, insiste, las normas internacionales no regulan problemas de ideología. He aquí sucintamente expuesta la tesis de la coexistencia pacífica como fundamento del orden internacional: cierto que los Estados socialistas y los nuevos Estados surgidos del proceso de emancipación del mundo colonial impugnan determinadas normas del Derecho internacional clásico, pero al mismo tiempo introducen nuevos principios en el orden internacional.

Es cierto desde luego, que una ideología común no es el “*prius*” necesario para la existencia de una sociedad mundial eficaz: así, por ejemplo, la comunidad de civilización del mundo occidental no ha impedido las guerras ni los conflictos violentos y, por el contrario, en la mayor parte de las guerras de los tres últimos siglos se han enfrentado países pertenecientes a una misma área de civilización. Pero, y toda la compleja problemática de la coexistencia queda ahora de relieve, no es menos cierto que el antagonismo y tensión de bipolaridad entre grupos ideológicos opuestos *amenaza la existencia y universalidad del Derecho de gentes*; precisamente uno de los autores que mejor conoce el tema de la crisis, y que más ha insistido en las transformaciones del orden internacional –me refiero al profesor Kunz– ha señalado con agudeza que el Derecho internacional clásico, creación esencial europea, se apoya sobre los valores de la civilización greco-cristiana entre los que *la dignidad del hombre libre* ocupa una posición primordial.

Por ello, si los sociólogos insisten, con razón, en que una ideología común no es imprescindible para la existencia de una sociedad mundial eficaz, con no menos razón hay que poner de relieve e insistir en que la coexistencia de sistemas económico sociales opuestos, más aún de grupos ideológicos opuestos, *si bien no impide la existencia de una sociedad global eficaz, trae consigo una pluralidad de sistemas de valores jurídicos*, de la que no es posible prescindir en todo esfuerzo de comprensión, verdaderamente realista, de los problemas esenciales del Derecho internacional actual.

## 2.2. Liquidación del fenómeno colonial y acceso a la independencia política de Pueblos y Estados de civilización no occidental

Toynbee ha señalado que el Occidente, al unificar realmente el mundo por primera vez en la historia, ha llevado a cabo algo que sobrepasa su propia historia y afecta a la humanidad en su conjunto; ahora bien, forzoso es reconocer que una de las primeras consecuencias de este proceso de expansión y unificación es el desplazamiento de Europa como eje de la constelación política mundial. En este sentido, el profesor Truyol ha indicado con razón que Europa se encuentra hoy en una posición análoga a la de las culturas mediterráneas cuando sobrevino la era oceánica de las vías de comunicación; ello no significa, sin embargo, que Europa se encuentre en una zona periférica: la verdad es que la posición de Europa debe ser exactamente definida como un campo ecuménico en el que ya no hay periferias.

En este proceso de expansión horizontal de la sociedad internacional, universal por primera vez en la historia, uno de los factores más destacados es la emancipación política del mundo afroasiático, el acceso a la independencia y al nivel histórico de pueblos que del "status" de colonias pasan al de Estados soberanos, de la posición de objetos a la de sujetos del orden internacional. En principio, este proceso de expansión no compromete la viabilidad del Derecho internacional, pero es evidente que *reafirma y consolida la impugnación de la vieja tesis* (ya denunciada por Spengler, Toynbee, Jaspers y Weber) *de que no hay más que una civilización, la occidental*. Habrá quien se escandalice, quien se complazca en subrayar exclusivamente la tendencia "negativa y destructiva" del anticolonialismo, "propaganda antieuropea creada por europeos", quien insista en la necesidad de "liberarse de las nieblas de este ideologismo antieuropeo"; pero es preciso reconocer de una vez que uno de los conceptos más difícilmente justificables es el de "civilización" en Derecho internacional clásico, la noción clásica –esencialmente europeo-occidental– de "naciones civilizadas"; en otros términos, es necesario poner de manifiesto lo erróneo de las tesis antes indicadas, e insistir como hacen los sociólogos (por ejemplo el profesor Landheer) en que *el Derecho internacional debe dejar de apoyarse en un solo "pattern" de civilización, el del mundo occidental del siglo XIX*.

He afirmado que *en principio* la universalidad de la sociedad internacional presente no compromete la viabilidad del Derecho internacional; ahora creo esencial matizar dicha afirmación, porque *¿qué duda cabe que nos encontremos ante nueva situación de pluralismo de valores?* Así, no es posible olvidar que observadores muy calificados, impresionados por las diferencias axiológicas, han sugerido que más que de un orden internacional sería preciso hablar de pluralidad de siste-

mas regionales de Derecho internacional. Ahora bien, es preciso superar todo dogmatismo simplista y comprender que *las diferencias entre las diversas culturas y sistemas de valores son relativas y en modo alguno absolutas, por lo que una cierta base común es posible*; en este sentido, Northrop ha puesto de relieve que los "Derechos vivos" ("patterns" de conducta habituales de los grupos sociales) de las diferentes civilizaciones presentan más rasgos en común que los recogidos en los diferentes sistemas de Derecho positivo (cristalización de aquellos "patterns" por los juristas, que les dan formas jurídicas) y que, por ello, *cabría descubrir una base común sobre la que edificar un nuevo sistema de Derecho internacional*.

El problema consistiría, por tanto, esencialmente, en precisar las transformaciones que han de operarse en el Derecho internacional como consecuencia de la honda mutación experimentada en la estructura sociológica de la sociedad internacional: en ella es evidente que la distinción clásica entre grandes y pequeñas potencias ha cedido paso a una nueva distinción, *la existente entre Estados altamente desarrollados, semidesarrollados y subdesarrollados*, cuya importancia es tal que determina la política exterior de los Estados tanto como las divergencias ideológicas. Por consiguiente, con el fin del colonialismo clásico (conviene esta precisión por que es evidente que el fenómeno colonial no ha terminado históricamente, y que existen muchos y diversos tipos de colonialismo) no ha quebrado el Derecho internacional sino una determinada forma histórica del mismo, condicionada en su proceso de formación y desarrollo por factores y estructuras sociológicas hoy profundamente modificadas; más aún, la crisis del orden internacional clásico, en definitiva, corre pareja con la del Estado liberal, porque en ambas se asiste a la quiebra de los postulados filosóficos y espirituales que les servían de fundamento: el individualismo asociacionista, la concepción individualista y no personalista de la sociedad, la visión contractualista y no institucional del Derecho, en suma el racionalismo individual del XVIII. En última instancia, el Derecho internacional clásico es incapaz de resolver el problema más importante de la coyuntura presente de las relaciones internacionales (descolonización y desarrollo humano, político, social y económico del "tercer mundo", en situación de subdesarrollo) porque la construcción liberal del orden internacional se apoyaba en tres postulados fundamentales, pilares de toda la utopía liberal, que hoy se han revelado como inviables: la armonía natural de los intereses, la selección natural y el "statu quo".

### 2.3. Organización internacional y comunidad internacional

Es evidente que en el espacio de pocos años, hemos pasado de una situación en la que los fines de coexistencia, paz y cooperación internacional se realizaban

mediante la acción paralela o la negociación diplomática de los Estados, a una época en la que cada día son mayores las funciones internacionales que pasan a ser objeto social de nuevas Organizaciones internacionales; y, sin embargo, no conviene exagerar el alcance del fenómeno, su significado real: en este sentido el profesor Aguilar ha sugerido –creo que con razón– que acaso la actual obsesión por el tema de las Organizaciones internacionales suceda a la vieja manía del período ginebrino, a la concepción soteriológica del Derecho internacional. Si ésta reflejaba una concepción formal y nominalista, una actitud excesivamente confiada en las posibilidades de la acción conformadora del Derecho, la actual hipersensibilidad respecto de las Organizaciones internacionales posiblemente refleja el sentido gregario y colectivo, técnico y planificador de la época.

Cierto que el proceso de institucionalización supone una profunda transformación de la problemática del Derecho internacional pero, y esta observación no puede ser descuidada, la misma relevancia tiene en la problemática constitucional: es el Estado moderno, que ha sido el primer factor constitucional del Derecho internacional moderno, el que está llamado a transformarse como consecuencia del impacto que en él opera el proceso de institucionalización internacional. Todo ello obedece, y la observación es aún más exacta en el plano regional, a la presencia innegable de nuevas formas de sociabilidad, al cambio experimentado en las exigencias sociales y en las posibilidades funcionales del Estado; de aquí la obligación de superar toda estimación simplista del problema (visible, por ejemplo, en la afirmación de que la sociedad internacional ha dejado de ser de estructura sociológica paritaria y descentralizada, para convertirse en un grupo social organizado y centralizado, en el que las funciones sociales se llevan a cabo por órganos “ad hoc” en virtud de un proceso de diferenciación y especialización), y de formularnos con espíritu crítico la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto el fenómeno de la Organización internacional representa una radical y auténtica transformación de la infraestructura social del orden internacional?

Los sociólogos han llamado la atención, con acierto y en sentido crítico, sobre la imagen simplista de la centralización progresiva de la sociedad internacional: las Organizaciones internacionales, observan, se han multiplicado incluso con tal rapidez que parece haberse perdido de vista su base funcional; no es posible olvidar que el principio de subsidiaridad social parece imponer que el grupo social más amplio se encargue de resolver exclusivamente aquellas funciones que el grupo menor no puede resolver eficazmente por sí solo. Pero la sociedad global no posee una organización tan claramente definida y, en definitiva, la verdad es que la base sociológica de las Organizaciones internacionales supone más un principio de coexistencia y coordinación que de absorción y subordinación. En

otros términos, es necesario no exagerar la transformación de la estructura de la sociedad internacional.

La observación es esencial porque es frecuente ver formulada la tesis según la cual, del mismo modo que el Estado moderno supuso un proceso de concentración e institucionalización del poder político frente al pluralismo medieval (así como la independencia del poder político frente al concepto jerárquico del Pontificado y del Imperio, en el esquema de organización internacional que fue la Cristiandad medieval), por un proceso de concentración e institucionalización semejante se llegará a una organización política internacional, universal, en la que el Estado desaparece o queda tan mermado en sus competencias que ha dejado de ser soberano. Sociológicamente la tesis enunciada es errónea y excesivamente simplificada de la realidad y, como ha señalado Landheer, se debe a que nuestras ideas están excesivamente influidas y condicionadas por los "patterns" de pensamiento que corresponden al Estado-Nación, que tan arbitraria como frecuentemente se elevan sin razón a la categoría de lo absoluto, pretendiendo explicar a través de ellos todos los fenómenos sociales; en suma, no es posible olvidar que las normas elaboradas por un cuerpo social son la consecuencia de su función y estructura funcional.

En última instancia, conviene insistir en que las Organizaciones internacionales *sólo han venido a hacer más compleja la estructura material de la sociedad internacional*, lo que en parte condiciona la situación de crisis y transformaciones del orden internacional clásico, y en parte confirma el profundo "écart" entre la nueva estructura sociológica y el Derecho internacional tradicional. Al mismo tiempo, las Organizaciones internacionales constituyen –sobre todo en el plano regional– una de las vías abiertas para hacer más concordantes las estructuras material y social del grupo social internacional, para suplir la disminución de la cohesión social del grupo mediante nuevas estructuras funcionales. Esto es realmente lo que significa el fenómeno de Organización internacional: *mayor complejidad en la estructura material y rectificación en la estructura funcional de la sociedad internacional*. Por otra parte, conviene no olvidar otra advertencia de los sociólogos: la estructura del mundo es ante todo una estructura de poder y, sólo en segundo lugar, una estructura funcional; en suma, las características esenciales del grupo primario (vocación para defender el conjunto de los intereses de sus miembros, y posible recurso a la fuerza frente a los grupos secundarios –monopolio de la "contrainte inconditionnée"–), se siguen dando en el Estado y no en las Organizaciones internacionales pero, a la vez, el Estado ha quedado desplazado de su posición constitucional internacional, de su exclusivismo y posición de monopolio.

Las Organizaciones internacionales y, de modo primordial, la Organización de las Naciones Unidas, están llamadas a desempeñar en la coyuntura actual de la sociedad internacional y de su ordenamiento jurídico, el Derecho internacional, dos funciones esenciales: 1) en primer lugar, y por el impacto de la situación de bipolaridad y tensión de hegemonía entre bloques ideológicos opuestos, la Organización de las Naciones Unidas es esencialmente un marco, un escenario de diplomacia global, parlamentaria; 2) en segundo lugar, y por su mismo significado sociológico de rectificación de la estructura funcional de la sociedad internacional, las Organizaciones internacionales constituyen un medio adecuado de realización del nuevo Derecho internacional, realizador de funciones y creador de condiciones de paz. Las Organizaciones internacionales reflejan, pues, la coyuntura actual del orden internacional en lo que tiene de precaria y en lo que encierra de esperanza y posibilidad de transformación.

De todo lo expuesto se deducen dos conclusiones esenciales: una hace referencia fundamentalmente a la coyuntura de bipolaridad, mientras que la otra afecta de modo primordial a la universalidad actual de la sociedad internacional. De una parte, el orden internacional clásico, esencialmente regulador y distribuidor de competencias, marginal a problemas humanos y limitado a ser una ley de confirmación, a lo más de reciprocidad, cumple aún y puede cumplir una función importante en la tensión de hegemonía entre grupos ideológicos opuestos *precisamente por su carácter competencialista, procesal y formal*. De otra, y aquí radica la enorme importancia de la encíclica *Pacem in terris*, ese orden internacional clásico es incapaz de resolver los problemas suscitados al Derecho internacional por su proceso de humanización o, dicho en otros términos, es incapaz de crear condiciones materiales de paz.

La observación inmediatamente anterior es importante porque, de una parte el problema del subdesarrollo y de otra el fenómeno de las Organizaciones internacionales, han venido a incidir en un único problema, desde luego el más importante y básico para el orden internacional en su coyuntura presente: *el Derecho internacional ha de ser ante todo un Derecho de Paz, un orden creador de condiciones de paz y no un mero sistema regulador y distribuidor de competencias estatales*. Si de una parte los nuevos Estados reclaman no sólo la abolición de aquellas normas internacionales basadas en la idea de discriminación, sino además, acaso esencialmente, *un Derecho de protección*, de otra no es posible olvidar que un orden internacional en su mayor parte realizado e impulsado por las Organizaciones internacionales, una administración internacional realizadora de servicios públicos internacionales, son realidades incompatibles con el Derecho internacional del XIX que tenía unos presupuestos, unas funciones y unos fines radicalmente distintos.

El Derecho internacional clásico desempeña aún por su carácter competencialista y formal, una función importante en las relaciones de coexistencia entre grupos ideológicos opuestos, entre bloques de tensión hegemónica, en la coyuntura de bipolaridad; por el contrario, la lucha contra el subdesarrollo, la asistencia humana, social y económica a los nuevos Estados surgidos del fin del colonialismo del XIX reclama un orden internacional nuevo, cuya idea-eje es más la de función que la de competencia, un orden internacional realizado e impulsado esencialmente por las Organizaciones internacionales. Por otra parte, conviene no olvidar esto: la impugnación del Derecho internacional ha dejado de ser filosófica para situarse hoy en un plano distinto, primordialmente sociológico: lo que más se critica del orden internacional es su *marginalidad*, su escaso valor conformador de la vida internacional; aquí está precisamente el problema de su justificación: ¿es viable un orden creador de condiciones de paz?

### **3. Conclusiones: valoración final de la encíclica *Pacem in terris***

¿Dónde se encuentra lo esencial del pensamiento de Juan XXIII respecto del problema de la paz y de la viabilidad de un nuevo orden internacional?

Ya he indicado dos de los rasgos más característicos: en primer lugar, una más exacta comprensión de la realidad internacional actual (proceso de desplazamiento del Estado como centro de gravedad del orden internacional, conciencia de la función del "grupo ideológico", insistencia en la función y finalidad de las Organizaciones internacionales); en segundo lugar, un nuevo planteamiento del problema de la paz, una nueva actitud mental ante el tema de la fuerza y la problemática que ésta crea al orden internacional (en lugar de proceder a un examen de teología moral, por ejemplo sobre el tema de la guerra justa, se insiste esencialmente en el establecimiento y desarrollo de condiciones de paz, se propone una transformación de las estructuras sociales internacionales, se hace hincapié en el proceso de humanización del Derecho internacional, concebido como Derecho de Paz). Pero, pese a la enorme importancia de estos dos rasgos, creo que lo esencial de la encíclica *Pacem in terris radica en que ésta propone unos principios de legitimidad internacional*: la consideración del problema del poder y de la autoridad internacional, de los fenómenos migratorios, de la asistencia técnica a los países subdesarrollados, del desarme y carrera de armamentos, etc., son desde luego *esenciales* pero, insisto, *lo más importante se encuentra en la insistencia en unos principios constitucionales del orden internacional*.

En definitiva, la paz sólo puede explicarse en función de la Justicia y del Bien común de la comunidad internacional, apoyada en un determinado catálogo de valores. Aquí, en este plano axiológico, radica precisamente lo primordial del pensamiento pontificio: sin él, ninguno de los factores de paz señalados por Juan XXIII puede ser exactamente comprendido y valorado como tampoco el mensaje íntimo de la encíclica; si con acierto ha criticado Aguilar la actual obsesión e hipersensibilidad por el tema de las Organizaciones internacionales, señalando con razón que acaso reflejan exclusivamente el sentido gregario y colectivo, técnico y planificador de la época, una crítica semejante podría hacerse de ciertos comentarios de la encíclica: ¿no desnaturalizarán su sentido auténtico aquellos comentaristas que se limiten a resaltar el refrendo a las Organizaciones internacionales (y señalo sólo un ejemplo, porque otro tanto podría decirse respecto del desarme y de todos los factores de paz indicados por Juan XXIII), sin referirse, o haciéndolo sólo de pasada, a los valores y principios constitucionales sobre los que descansan la paz y el orden internacional, valores que dan sentido a la encíclica misma? Creo sinceramente que sí y más aún, sospecho y temo que tales comentaristas estén haciendo un uso político del pensamiento pontificio.

¿Cuáles son estos valores? ¿Cuál es el plano axiológico que sirve de fundamento y da sentido a la encíclica *Pacem in terris*?

En ella se advierte con facilidad un doble plano de valores, el comunitario y el personalista; la comunidad internacional y la persona humana, la Organización internacional realizadora del Derecho internacional de la Paz y los derechos humanos como puntos cardinales en el proceso de reconstrucción del orden internacional. Una triple serie de derechos fundamentales (en el sentido que la Ciencia política actual da a esta noción) tienen que ser protegidos por el Orden internacional: los derechos fundamentales de la comunidad internacional, de los pueblos y de la persona humana. Sólo a través de esta protección y realización internacional es posible un Derecho internacional personalista y funcionalista.

Con ello se abre la perspectiva actual de la fundamentación del orden internacional; el proceso de humanización del Derecho internacional y el desplazamiento del Estado de su posición de exclusividad, se convierten en los problemas esenciales orientados por un único sentido: el de los fines humanos del poder; la tarea primordial es ahora la determinación de la posición de la persona en la sociedad internacional y en su ordenamiento jurídico, el Derecho internacional.

La referencia a la persona humana es esencial porque, aparte de que en ella se basa una auténtica moral internacional, es el único criterio capaz de salvar un

doble riego: de una parte, la confusión del Bien común con la del interés del Estado, más concretamente del grupo detentador del poder político, característica del totalitarismo transpersonalista; de otra, la imposibilidad de encontrar una solución adecuada al problema de la obligación internacional cuando se parte del concepto de soberanía que, en su estructura actual, es una noción a la vez jurídica y política. Ni siquiera la referencia a la idea de comunidad internacional es suficiente, aun siendo una de las grandes ideas civilizadoras: en definitiva, ha señalado el profesor De Visscher, “la comunidad internacional es un orden en potencia en el espíritu de los hombres pero no corresponde a un orden efectivamente establecido”. Sin la referencia a la persona humana como ser de fines, la misma idea comunitaria puede ser transpersonalista y totalitaria, cuando llega a prescindirse de la referencia última al Hombre, ese “Hombre olvidado” del siglo XX. En último término, y esta es una afirmación esencial en la concepción personalista e institucional del Derecho (Giménez Fernández), la justificación de la obligatoriedad del Derecho internacional estriba en volver al Hombre, en subordinar el Estado y el Poder a la persona humana.

Para concluir, lo esencial del pensamiento de Juan XXIII radica en haber establecido un estrecho vínculo entre los derechos de la persona humana y el mantenimiento de la Paz y el respeto al Derecho; aquí convergen en realidad una concepción teológica y moral del Poder con las enseñanzas del cristianismo: los valores humanos –y adopto una expresión del profesor De Visscher– son los únicos que pueden reclamar una aceptación universal, en el punto de confluencia final de la Paz y el Derecho. Si bien ha terminado la concepción eurocéntrica de la historia, no ha terminado en cambio la función posible de Europa y de la civilización cristiana. En un momento histórico en que la comunidad internacional tiene una extensión universal, en un momento en que la cultura occidental lucha por persistir, sus protagonistas (intelectuales y también políticos) tienen el deber de reafirmar, respetar y garantizar los grandes principios morales de esa civilización, *cuya idea esencial es la dignidad de la persona humana; en otras palabras, que demuestren con obras y hechos su fe en ellos*. La Paz en definitiva, ha venido a decirnos Juan XXIII, tiene un único fundamento: la persona humana y los fines humanos del poder.