

Organizaciones, procesos
políticos e investigación
metodológica

Derecho internacional y política exterior: una aproximación a la realidad

Andrea Christianne Zomosa Signoret*

Este artículo presenta un análisis teórico general sobre la relación entre derecho internacional y política exterior, con el objeto de dilucidar la vigencia y aplicación del primero en las relaciones internacionales. Así, se propone que los estados, en la mayoría de los casos, respetan las normas que, con el paso del tiempo y de forma codificada o consuetudinaria, han ido constituyendo en cuerpo de pensamiento jurídico para regular el comportamiento de la mayoría de las naciones. A partir de una perspectiva de los tomadores de decisiones se presentan, además, las razones por las que los estados podrían decidir respetar o violar estas reglas.

Introducción

El fin de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo un nuevo orden internacional y un alumbramiento del derecho a partir de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En un principio se tuvo confianza en el “progreso de la civilización como un desplazamiento de la fuerza hacia la diplomacia, y de ésta hacia el derecho”.¹ Sin embargo, en el transcurso de

* El Colegio de México, México, D.F.
azomosa@yahoo.com

¹ L. Henkin. *Derecho y política exterior de las naciones*, trad. Beatriz Ventura: Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1986, p. 19.

la Guerra Fría varios acontecimientos internacionales propiciaron desconfianza y escepticismo pues, a pesar del supuesto respeto de los estados miembros a los principios incluidos en la Carta de las Naciones Unidas, multitud de conflictos internacionales no fueron resueltos por la vía legal sino por el uso de la fuerza, lo que favoreció la opinión de que los intereses políticos de los estados suelen ir al margen del respeto a un orden jurídico mundial y que la calidad jurídica del derecho internacional es cuestionable.²

La desilusión acerca del funcionamiento del derecho internacional condujo a que las opiniones sobre su vigencia y aplicación fueran muy divergentes. Esto propició, a su vez, la incomprensión acerca de su alcance real y de su influencia sobre la política exterior de las naciones. Como consecuencia, los diplomáticos y los formuladores de la política despreciaron el seguimiento del derecho internacional, opinando que importaba “demasiado poco” e interesándose solamente por factores políticos y por la promoción de intereses nacionales vía las negociaciones. Los abogados y estudiantes del derecho internacional, por el contrario, se preocuparon “demasiado” por la ley en su estado puro y descuidaron su aplicación.³ Así, quedó olvidada la interrelación entre derecho y política y, por lo tanto, se abrió un abismo entre la teoría y la práctica del derecho internacional. Peor aún, en varias ocasiones “la política se expresó en violación flagrante del derecho”,⁴ lo que condujo, a su vez, a la opinión casi generalizada entre cancilleres y abogados sobre la inexistencia de un marco jurídico regulador de las relaciones internacionales.

Es precisamente la incomprensión de la relación recíproca entre derecho internacional y política exterior, y la ignorancia sobre la vigencia del segundo, lo que debe intentar modificarse. La validez, eficacia y aplicación o, utilizando términos de Herman

² Al finalizar la Guerra Fría, la Guerra del Golfo mostró que el uso de la fuerza no había terminado después del conflicto bipolar; de hecho, a partir de entonces las misiones de seguridad, especialmente de las Naciones Unidas, han sido una constante. El Consejo de Seguridad, representando los intereses de las grandes potencias —particularmente de los Estados Unidos—, se ha decidido por el uso de la fuerza según criterios más políticos que jurídicos (en P. Herman. “Le monde selon Bush: genèse d'un nouvel ordre mondial”, en Association Droit des gens. *A la recherche du nouvel ordre mondial: le droit international*: París, Complexe, 1993, p. 9).

³ Utilizo los términos “demasiado” y “demasiado poco” aplicados por Louis Henkin en su libro *How nations behave?* para efectos del presente ensayo, refiriéndome con éstos, por un lado, a la exagerada opinión que tienen los abogados del derecho internacional y, por el otro, al descuido de los internacionalistas sobre el alcance del mismo.

⁴ M. Becerra. *Panorama del derecho mexicano: derecho internacional público*: México, UNAM, c1997, p. 2.

Heller, la relación entre normalidad y normatividad en el ámbito internacional, deben ser apreciadas en su justa medida.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la preocupación por el orden internacional llevó a estudiosos como Arthur Larson a hablar de un derecho mundial que sobrepasara los límites entre estados⁵ y a Philip C. Jessup a defender la necesidad en la época contemporánea de desarrollar un nuevo derecho que no sólo reglamentara las relaciones entre las naciones, sino que se erigiera como “transnacional”, ya que hay actos que suceden dentro de un Estado, pero que tienen consecuencias más allá de sus fronteras: nada más actual que esta idea, especialmente si se piensa en la reglamentación en el aspecto ambiental, financiero o comercial.⁶ James L. Brierly fue más lejos aún y se preguntó sobre las bases fundamentales de obligatoriedad en el derecho internacional, para lo que revisó las dos teorías dominantes sobre el problema —la naturalista y la consensual—, y concluyó que el fundamento real del derecho internacional se localizaba en un marco extrajurídico que obliga a las naciones desde su propio sentido del deber.⁷ Así pues, en los inicios del siglo XXI se hace también necesario comprender la verdadera naturaleza del derecho internacional y distinguir si, en efecto, funciona como técnica de control social y político entre las relaciones de poder de las naciones. Después de todo, es su realidad en la práctica la que debe importar.

⁵ A. Larson. *When nations disagree: A handbook on peace through law*: Louisiana, Louisiana University Press, c1961.

⁶ El derecho transnacional debe incluir, para P. Jessup, los aspectos civiles y criminales del derecho internacional privado y público, así como del derecho nacional tanto público como privado para que el tribunal judicial escoja el cuerpo de derecho más apto para un determinado caso, sin limitarse por la territorialidad, soberanía, domicilio, jurisdicción, personalidad o nacionalidad, y aplicable tanto para naciones como para individuos, corporaciones u organizaciones internacionales. Ejemplos de actos transnacionales serían la migración, las crisis financieras y los problemas ambientales, entre otros (en *Transnational law*: New Haven, Yale University Press, 1956, pp. 106-107).

⁷ J. Brierly busca las bases de obligación del derecho internacional a partir de las dos teorías principales: la del derecho natural y la del derecho consensual. Sin embargo, niega la validez explicativa en ambas teorías. Argumenta que mientras la teoría del derecho natural no considera el aspecto histórico de los estados, la del derecho consensual niega, por sí misma, el carácter obligatorio del derecho internacional al fundar su origen solamente en un “acuerdo”. Por el contrario, encuentra que la verdadera base de obligatoriedad del derecho internacional se encuentra en un marco extrajurídico parecido a la norma hipotética fundamental de Kelsen y dentro de un marco de moralidad que dicta a los estados seguir las normas por el simple hecho de que “piensan que lo correcto es obedecerlas” (en *The bases of obligation in international law*: Londres, Oxford University Press, c1958, pp. 1-67).

Política exterior y derecho internacional

El derecho internacional no se encuentra en estado puro sino que recibe la influencia de las relaciones internacionales, pues los intereses políticos por los que los estados actúan tienen consecuencias jurídicas.⁸ Para Henkin, quienes consideran que la política exterior va al margen del derecho internacional no visualizan que este último es precisamente el que le da dirección. Como argumenta César Sepúlveda, aunque la política precede al derecho en el tiempo y, en cierto modo, el segundo es una herramienta de la primera, “ello en ningún modo resta valor al ordenamiento jurídico, pues en realidad con ese instrumento legal se intenta el mantenimiento del orden social, que la política se propone efectuar [...] de otra manera”.⁹

El derecho provee mecanismos, formas y procedimientos a través de los cuales las naciones mantienen vínculos, comercian y resuelven sus diferencias;¹⁰ está presente en cualquier operación diplomática, conferencia internacional, contrato, concesión o tratado.

Para la celebración de acuerdos, por ejemplo, las naciones asumen el principio básico del derecho internacional, el de *pacta sunt servanda*, y deciden invocar principios legales para respaldar su observancia. Como la política exterior que encierran tales acuerdos depende de sobreentendidos, prácticas, costumbres e instituciones, éstos deben derivar su vitalidad de una calidad de obligación legal internacional que sólo existe en las normas jurídicas. El derecho internacional funciona, precisamente, como lenguaje institucional para organizar las relaciones de poder entre las naciones y dar fijeza a su sentido.¹¹

A pesar de que el derecho internacional debe ir de la mano de la política exterior, esto no siempre ha sucedido y los estados han incurrido muchas veces en violaciones. Sin embargo, es aceptable decir que “casi” todas las naciones cumplen con el derecho internacional como una política nacional compartida con otros países, para

⁸ Ejemplos de actos políticos con consecuencias políticas podrían ser el reconocimiento de los estados o los gobiernos, las relaciones diplomáticas y las resoluciones sobre el derecho del mar.

⁹ C. Sepúlveda. *El lugar del derecho internacional en el universo jurídico*: México, Porrúa, 1989, p. 23.

¹⁰ L. Henkin, *op. cit.*, p. 35.

¹¹ E. Decaux. “Les droits fondamentaux en droit international”, en *Actualité juridique: Droit administratif*, núm. 20, julio, 1998, p. 67.

apuntalar una sociedad donde reine el orden¹² y en la cual cada Estado pueda consolidar sus intereses nacionales en un contexto seguro y pacífico.¹³

El alcance limitado del derecho internacional

Los sistemas de obligaciones legales se basan en el supuesto de que serán cumplidos, para lo que desarrollan mecanismos diferentes. El derecho interno de los estados, por ejemplo, cuenta con un poder ejecutivo, uno legislativo y otro judicial que hacen cumplir las obligaciones e imponen sanciones en caso de incumplimiento.

Sin embargo, la naturaleza del derecho internacional es más compleja. Si bien se define como “el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los estados [...organismos internacionales e individuos como sujetos de derecho internacional...] en el proceso de sus conflictos y cooperación, y cuya meta reside en la salvaguardia de una coexistencia pacífica”,¹⁴ éste se practica en el contexto de la sociedad de naciones, permeada por un conjunto de relaciones de poder entre sus miembros, que pueden moverse según intereses comunes o divergentes y que pueden desear o no cooperar entre sí.¹⁵

Dada su complejidad, George Schwarzenberger prefirió dividir el derecho internacional en tres tipos. En primer lugar está el *derecho de poder*, que ajusta los intereses políticos divergentes de las naciones al orden internacional con base en el principio de la independencia de los estados y el ejercicio de su soberanía.¹⁶ En se-

¹² *Ibid.*, p. 28.

¹³ Ejemplos de esto los tenemos en la formación de instituciones y organizaciones intergubernamentales, universales o regionales, que se basan en la cooperación a partir de objetivos comunes. Cabe mencionar que dentro de estos cuerpos las relaciones de poder siguen existiendo, pues son los intereses de los estados más fuertes los que prevalecen en la mayoría de los casos. En la ONU, a pesar de su vocación universal y democrática cristalizada en la Asamblea General, los países más poderosos poseen una capacidad de decisión mayor. El Consejo de Seguridad cuenta con la membresía de las principales potencias y concentra buen número de prerrogativas, y los demás países pueden a lo más pertenecer sólo un tiempo.

¹⁴ Y. Korovin. *Derecho internacional público*, trad. Juan Villalba: México, Grijalbo, 1963, p. 11.

¹⁵ P. Cahier. *Changements et continuités du droit international: Cours général de droit international public*: Dordrecht, Nijhoff, 1992, p. 32.

¹⁶ El *derecho de poder* es el empleado como instrumento de los países poderosos para sus fines políticos, como en los tratados de paz —donde el vencedor impone los criterios para solucionar el conflicto al perdedor— o los principios utilizados por las grandes potencias para mantener la “aristocracia de estados soberanos” y para su expansión imperialista —como el de *territorium nullius*— (en G. Schwarzenberger. *La política de poder. Estudio de la sociedad internacional*: México, FCE, c1960, pp. 176-179).

gundo lugar se encuentra el *derecho de reciprocidad*, que funciona como punto intermedio entre el de poder y el de coordinación y se basa, como su nombre lo indica, en el principio de que las costumbres y tratados internacionales deben tener efectos recíprocos en los que las naciones deciden libremente limitar el ejercicio de su soberanía para conseguir beneficios mutuos.¹⁷ Por último está el *derecho de coordinación*, que es el que se encuentra menos desarrollado, pero sirve de inspiración al avance del orden jurídico internacional, pues encarna un esquema de cooperación entre los estados para el logro de intereses y beneficios comunes.¹⁸

El alcance del derecho internacional todavía es muy limitado debido a su carácter consensual, su debilidad institucional y la negativa de algunos estados de guiarse por él al argumentar “pérdida de soberanía”. Por todo esto, los criterios del derecho de poder siguen siendo preferidos en muchas ocasiones para la formulación de políticas nacionales, principalmente de las grandes potencias, a los del derecho de reciprocidad y, con más razón, a los del de coordinación. De hecho, la aplicación del derecho sigue dependiendo de las preferencias de las grandes potencias, especialmente de los Estados Unidos.¹⁹

Como opina Brierly, “el presente derecho internacional regula parte, y no la totalidad, de la esfera de las relaciones internacionales”.²⁰ Sus leyes todavía no forman un cuerpo integral aceptable y accesible para la totalidad de los estados por la falta de sistematización y codificación jurídica, aunque en estas últimas funciones cada vez alcancen más importancia las organizaciones internacionales.

El derecho internacional carece del monopolio legítimo de poder presente dentro de los estados y no es visible la existencia de un poder legislativo similar al que

¹⁷ Como ejemplos del *derecho de reciprocidad* podemos citar la inmunidad diplomática, la cláusula de nación más favorecida, los convenios internacionales del derecho aéreo, los acuerdos sobre las fronteras marítimas, los tratados de extradición, el trato a prisioneros y heridos de guerra, entre otros (en *ibid.*, pp. 179-182).

¹⁸ Ejemplos del *derecho de coordinación* serían: la abolición del tráfico de esclavos, la lucha contra el narcotráfico, el trato que debe darse a refugiados (ONU con base en ACNUR y con la cooperación de todos los estados), las normas del derecho económico internacional y los acuerdos sobre los ríos de libre navegación en beneficio de los estados ribereños (*ibid.*, pp. 182-184).

¹⁹ Esto fue especialmente evidente en las decisiones del Consejo de Seguridad sobre el uso de la fuerza para operaciones de mantenimiento de la paz. Por ejemplo, la decisión en la Guerra del Golfo o en la intervención en Somalia siguió criterios muy diferentes de los seguidos en conflictos de estados como Indonesia o Israel (en B. Delcourt y O. Corten. “La face cachée du nouvel ordre mondial: l’application discriminatoire du droit international”, en *Association Droit des gens: op. cit.*, pp. 22-29).

²⁰ J. Brierly, *op. cit.*, p. 69.

conforman en el interior de los estados el Congreso, las legislaturas estatales, etc.²¹ Mientras que el derecho interno está respaldado por el aparato coercitivo organizado del Estado, las relaciones internacionales no tienen aún una fuerza policiaca que castigue a todo aquel que viole las normas.²²

Además, aún “se carece de un cuerpo judicial totalmente competente para esclarecer y desarrollar el derecho, para la solución imparcial de disputas y para obligar a las naciones a respetar la ley”,²³ aunque la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas cumple desde 1945 cada vez más con esta función.

Como opina Adolfo Miaja de la Muela, “puede decirse que en el actual derecho internacional la efectividad de ciertas circunstancias entra como supuesto para la aplicación de algunas normas”.²⁴ No debemos olvidar que, finalmente, “aquellos que actúan en los asuntos internacionales —hombres de Estado, diplomáticos, jueces o abogados— *asumen* la existencia de una obligación jurídica en el derecho internacional”,²⁵ mas saben que en la realidad hay sujetos que no la reconocen o que hasta prefieren violarla. El orden internacional sigue, según opinión de muchos autores, en un estado primitivo caracterizado por el uso de la fuerza y el olvido de las normas jurídicas debido, tal vez, a la falta de los poderes coercitivos propios de los estados.

Resulta, por lo tanto, un poco exagerada la opinión de los que afirman categóricamente que el derecho internacional se acata de manera habitual, y su debilidad explicativa facilita la construcción de una muralla entre la teoría y la realidad del orden jurídico que regula las relaciones internacionales, pues descarta sus todavía numerosas fallas.

Cumplimiento del derecho internacional

El alcance limitado del derecho internacional hace que haya quienes, apoyados por la doctrina del realismo, nieguen su vigencia y hasta su calidad jurídica. Para ellos, las normas del derecho internacional son universalmente ignoradas por las naciones y,

²¹ A. Larson, *op. cit.*, p. 11.

²² *Ibid.*, p. 12.

²³ L. Henkin, *op. cit.*, p. 39.

²⁴ A. Miaja de la Muela. *Introducción al derecho internacional*: Madrid, Atlas, 1960, pp. 79-80.

²⁵ J. Brierly, *op. cit.*, p. 19.

en caso de que una o varias se cumplan, se debe a algo fortuito, es decir, a que el derecho coincidió con sus proyectos políticos.²⁶

Sin embargo, el que con el paso del tiempo las naciones hayan ido aceptando someterse cada vez más a las normas del derecho internacional hace que estas propuestas pierdan veracidad. Tanto para Henkin como para otros autores, el negar la existencia del derecho internacional se debe a que no se le reconoce aunque esté presente y a que “hay una tendencia de juzgar el cumplimiento de la ley contabilizando violaciones”, mientras que lo que debe hacerse es tomar en cuenta también los *acatamientos* y las decisiones de no incurrir en ofensas o contrariar normas que consideran los gobiernos y las cancillerías en sus operaciones. Brierly se atreve a sugerir que “en periodos de paz, el derecho internacional es probablemente más observado que el interno”,²⁷ y que lo que ocurre es que no se le presta atención más que cuando es violado. La lealtad cotidiana de la política exterior de las naciones con lo pactado, por consiguiente, suele pasar casi inadvertida.

Aunque pueda ser cierto que el derecho internacional siga aún en estado primitivo en relación con el derecho interno, la cuestión significativa es preguntarnos si éste se refleja en el comportamiento real de los estados o no, ya que “la comprensión de las funciones que realiza cualquier sistema legal [...] reside en la estructura de su fondo social”.²⁸ Superficialmente parecería que la respuesta es “no”, según lo dejan ver los numerosos conflictos bélicos o las violaciones a los tratados desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, pero si revisamos con más cuidado el desarrollo del derecho internacional, con el paso del tiempo podremos concluir que las naciones sí lo han acatado en la generalidad de los casos.²⁹

Como señala Henkin, “todos los días, los estados respetan las fronteras de otros, conceden el trato adecuado a los diplomáticos, ciudadanos y propiedad de otras naciones y cumplen miles de tratados con más de un centenar de países”.³⁰ El que en el siglo XX se hayan suscrito y respetado gran número de acuerdos internacionales muestra que los estados y las organizaciones internacionales reconocen la voluntad para orde-

²⁶ L. Henkin, *op. cit.*, p. 28.

²⁷ H. Lauterpacht. “Brierlys contribution to international law”, en Introducción de J.L. Brierly, *op. cit.*, p. xxi.

²⁸ G. Schwarzenberger, *op.cit.*, p. 175.

²⁹ P. Jessup, *op. cit.*, p. 6.

³⁰ L. Henkin, *op.cit.*, p. 61.

narse jurídicamente no como resultado de un comportamiento simplemente ético sino como observancia normal. Si bien algunos funcionarios políticos pueden creer que no prestan observancia al derecho internacional, la realidad es que cotidianamente los estados los instruyen para esto y ellos mismos descartan medidas que están fuera del margen de lo lícito, al contar con asesores legales en las cancillerías para verificar la legalidad de las políticas.

Aunque existen incertidumbres en el derecho internacional, éstas son ocasionales y periféricas y, por lo general, las obligaciones y principios se observan. Ninguna nación lo considera como “voluntario”, sino que reconocen, de una manera o de otra, su obligatoriedad.³¹ La sociedad internacional no acepta un derecho de transgredir la ley, a pesar de que no posee un poder completo para evitar que ocurran violaciones ni, por lo general, de imponer sanciones comunitarias efectivas. Ninguna nación puede rechazarlo por completo, pues todos los países desean en teoría, de alguna forma, la estabilidad del “sistema” y existen presiones tanto externas como internas que obligan a un Estado a cumplir. Por lo tanto, afirmar categóricamente que las naciones quebrantan el derecho de manera habitual también es una exageración que no hace otra cosa más que afianzar la muralla entre teoría y realidad antes mencionada y “socavar la tarea del jurista internacional”.³²

¿Por qué las naciones acatan el derecho internacional?

A pesar de la falta de un poder legislativo y de una autoridad ejecutiva internacional que garantice el mantenimiento del orden jurídico, la realidad es que, casi todo el tiempo, las naciones acatan el derecho internacional, y que éste se ha desarrollado de tal modo que, hoy por hoy, tiene gran significado para el comportamiento de cualquier nación aunque los funcionarios gubernamentales apenas lo sepan. Esto se debe a que, sin duda, hay otras fuerzas extralegales que sirven como estímulo para la observancia de sus principios y el cumplimiento de sus obligaciones, y que muestran que el derecho internacional no es únicamente coactivo, sino que se basa en la coopera-

³¹ A. Basave Fernández del Valle. *Filosofía del derecho internacional. Iusfilosofía y politosofía de la sociedad mundial*: México, UNAM, c1989, p. 37.

³² L. Henkin, *op. cit.*, p. 41.

ción y regulación de la conducta de las naciones y que, como decía Schwarzenberger, además del derecho de poder existe el de reciprocidad y el de coordinación. Los estados deciden reconocer la obligatoriedad intrínseca del derecho internacional y preferir el interés ulterior de tener un sistema mundial estable antes que otros que pudieran reportarles beneficios más cercanos, pero que podrían tener consecuencias negativas a corto, mediano o largo plazos.

La ley refleja, antes que imponer, el orden existente en la sociedad internacional. Manfred Lachs encuentra que hay ciertos mecanismos por los cuales los estados comenzaron a convivir en un marco jurídico. Éstos fueron desde procesos simplemente consuetudinarios e informales (como la correspondencia diplomática, conciliación, mediación o negociación), hasta los formalmente creados por los tratados, instituciones, decisiones de tribunales de arbitraje y organizaciones internacionales. Además, muchas decisiones unilaterales, bilaterales y multilaterales obtuvieron un rango jurídico al ser aceptadas por la generalidad de las naciones.³³ Hay, por otro lado, ciertos principios que se respetan comúnmente en el derecho interno de las naciones llamadas “civilizadas” y que pueden aplicarse a las relaciones de los estados, como el respeto a los acuerdos, los límites a la defensa y al uso de la fuerza, el cumplimiento de los compromisos, los daños ilegales, la solución pacífica de diferencias con la participación de un “tercero” y la soberanía del derecho.³⁴ Además, existen principios que por su naturaleza son específicos del derecho internacional, como el de la igualdad jurídica y soberana de los estados.³⁵

Las naciones asumidas como entes racionales que toman decisiones calculando prudente y conscientemente costos y beneficios en su política exterior, suelen observar el derecho internacional sencillamente porque lo creen conveniente, les pesa muy poco y puede ir de acuerdo con sus intereses. La observancia por lo general aparenta ser mucho más “ventajosa” para las naciones que la violación, además de que hay ciertas fuerzas internas que las llevan al cumplimiento.

³³ M. Lachs. “Substance and form in international law”, en W. Friedmann, L. Henkin y O. Lissitzyn (eds.). *Transnational Law in a Changing Society*: Nueva York/Londres, Columbia University Press, 1972, pp. 99-112.

³⁴ A. Larson, *op. cit.*, pp. 24-28.

³⁵ De este aspecto es necesario aclarar que el derecho internacional no va en contra de la soberanía de los estados sino, por el contrario, se sustenta en ella. Éste parte del supuesto de que todos los estados son soberanos e iguales jurídicamente, como se puede observar en la Carta de las Naciones Unidas, y su fin es evitar que una nación vulnere la soberanía de otra.

Las naciones poseen como interés común que la sociedad internacional siga funcionando y que se mantengan en orden y en paz las relaciones internacionales, por lo que respetan leyes que les son indiferentes con tal de mantener otras que aprecian y de que las demás naciones observen leyes en su beneficio. Los estados desean mantener relaciones amistosas con los demás, por lo que respetan las normas jurídicas internacionales con tal de alcanzar una reputación favorable y de no mermar la cordialidad internacional, absteniéndose de cometer violaciones que los puedan llevar a una disputa de gran envergadura o que, por lo menos, descalifiquen su conducta. Las leyes y obligaciones del derecho internacional tratan de operarse simétricamente entre las naciones y mantenerse en equilibrio.

El principal obstáculo para que un Estado cometa una violación a alguna norma de derecho internacional es que su costo puede resultar muy elevado. La desventaja más grande puede ser la misma respuesta de la víctima que, en general, es proporcional a la transgresión. Otras consecuencias indeseables por haber cometido una violación pueden venir directamente de la comunidad internacional, como sanciones económicas y comerciales, protestas, pérdida de prestigio y, en caso del quebrantamiento de un tratado, la desventaja sería precisamente la pérdida de los beneficios de ese convenio. Las violaciones al derecho internacional podrían también culminar en un enfrentamiento bélico que acabaría con la seguridad internacional necesaria para que cada Estado pueda satisfacer sus propias necesidades. Además, se han desarrollado multitud de recursos conducentes al cumplimiento y la existencia de sanciones internacionales y otros estímulos multilaterales aseguran su acatamiento con base en organismos de cooperación para el bien mutuo, como las organizaciones internacionales y programas interdependientes.³⁶

Por otro lado, también hay influencias internas en cada Estado que alientan a los gobiernos a cumplir con las normas internacionales. El mismo sentimiento de obligación, el hábito o la imitación facilitan su observancia. Cuando alguna norma es aceptada por una nación, los mismos funcionarios políticos, asesores legales e instituciones gubernamentales se harán cargo de su observancia, ya que saben que “las actitudes para con el derecho internacional reflejan la constitución, leyes e instituciones de una nación, su historia y tradiciones, sus valores y estilo”³⁷ y con esto buscarán

³⁶ Entre estos organismos y programas internacionales podemos recordar la ONU, FAO, OTAN, UNICEF y FMI, por citar sólo algunos.

³⁷ L. Henkin, *op. cit.*, p. 73.

tanto dar legitimidad a sus acciones en el ámbito interno como evitar infracciones que originen consecuencias en contra de sus intereses externos. Además, los acuerdos internacionales aceptados lanzan su propia fuerza, burocracia y resistencias a la violación, y todos estos factores permiten que, como opina Henkin, en la mayoría de los casos sea evidente la coincidencia entre normatividad y normalidad en el derecho internacional.

¿Por qué las naciones violan el derecho internacional?

A pesar de que casi todas las naciones acatan el derecho, asegurar que siempre lo hacen resultaría una exageración pues, en cambio, también se suele recurrir a violaciones. Aunque se asume que el cumplimiento de la ley es la política racional, las naciones no siempre lo son y no siempre realizan conscientemente balances entre costos y beneficios o, al hacerlo, encuentran que los beneficios por violar una ley son mucho mayores que las desventajas. Los costos de las violaciones no son tan visibles como sus beneficios y, por el contrario, las ganancias del cumplimiento son impredecibles y a largo plazo, y una nación podrá tomar la decisión política de violar la ley siempre y cuando esté dispuesta a tolerar las consecuencias.

Un Estado que decide violar el derecho internacional suele tener diversos motivos para hacerlo. Puede simplemente querer demostrar su fuerza política, económica o militar a la sociedad internacional; o bien, quebrantar una ley o acuerdo que le parecía injusto y que, por eso mismo, quiere dejar sin efecto. Es factible que le parezca que la violación pasará inadvertida, o que el costo de la transgresión es incierto y tiene miras a ser bajo, sobre todo si la norma no es enteramente segura y se encuentra en proceso de modificación.

También puede haber influencias internas que lleven a un Estado a transgredir las normas internacionales. La soberanía de una nación puede acarrear un falso sentido de poder y libertad para dejar al derecho de lado, imponiéndose el interés nacional a la legalidad. Ciertos intereses económicos pueden fomentar infracciones comerciales. Algunos grupos de presión, vocales de la opinión pública, partidos de oposición o autoridades locales pueden declararse en favor de una violación.

Aquellos tratados que tienen una duración indefinida o un largo periodo de vigencia son susceptibles de violación, especialmente si sus beneficios no son visibles

a corto plazo o si se tornan poco razonables o justos en determinado momento.³⁸ Una nación puede decidir violar una de las cláusulas de un tratado si cree que la sanción sólo se referirá a ésta, o si piensa que el único efecto de la violación será la rescisión del mismo.

Podríamos decir que, “salvo un acto irracional infrecuente, los estados respetarán las obligaciones internacionales a menos que el quebrantamiento les prometiera un enorme saldo positivo en relación al costo”,³⁹ lo que es posible. En condiciones normales, una nación obedecerá casi todas las normas jurídicas internacionales, mas habrá momentos en que viole alguna de ellas a pesar de respetar las demás. Las violaciones, por tanto, existen, pero son menos frecuentes que lo que los realistas hacen creer, pues hasta ellos mismos se encuentran inmersos dentro del marco jurídico internacional.

Conclusión

El presente trabajo trata de acabar con el “poco conocimiento y mucha incompreensión acerca del alcance del derecho internacional, el papel que desempeña en las relaciones internacionales y su influencia en las políticas exteriores de las naciones”.⁴⁰ Una propuesta moderada sobre su alcance es la que más se acerca a la realidad, pues no habla de su cumplimiento con un “demasiado” o un “demasiado poco”. Descartando mediciones exageradas, tanto de los estudiantes de derecho como de aquellos que se dedican a las relaciones internacionales, debe proponerse una concepción en la que el comportamiento de los estados no sea inconsistente con el derecho o la obligación, sino que vaya de la mano pues, dado su alcance limitado, el derecho internacional no debe pretender demasiado sino ser viable y mantener una relación sustancial con los sucesos del quehacer internacional.

En la época contemporánea, el derecho internacional ya no debe justificar ni su existencia ni su carácter obligatorio. Cuando hay alguna controversia, ésta no se debe

³⁸ Para este problema propio de los tratados formales suele aplicarse el principio de *rebus sic stantibus*, que se refiere a que las partes contratantes quedan eximidas de la obligación al cumplimiento del tratado si las circunstancias han cambiado significativamente (A. Larson, *op. cit.*, p. 42).

³⁹ L. Henkin, *op. cit.*, p. 63.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 20.

ya al cuestionamiento de su calidad jurídica, sino a su alcance o interpretación, que es precisamente el motivo por el que, para algunos, el derecho internacional se vuelve discriminatorio, pues su aplicación depende de los intereses de los estados más poderosos.⁴¹ Además, éste se cumple porque a menudo coincide con los intereses de la sociedad internacional y porque es el resultado de mucho tiempo de prácticas y hábitos que han creado lo que Heller llamaría una “normalidad normada” entre los sujetos de derecho. La porción más lograda es la codificación de costumbres existentes⁴² y la consolidación de las organizaciones internacionales como instrumento político fundamental en las relaciones de los estados.⁴³

De esta forma, para verificar el cumplimiento y el alcance del derecho internacional es mejor evitar compararlo con el derecho interno de los estados. Lo relevante no es preguntar si existe un poder legislativo en el ámbito internacional, sino analizar si existen normas que los estados aceptan como obligatorias. Tampoco es relevante preguntar si hay un poder ejecutivo, sino si los estados acatan cotidianamente las normas internacionales. Por último, no es relevante preguntar si existe un poder judicial, sino si las controversias entre estados se resuelven eficazmente por órganos judiciales o negociaciones.

El que pueda decirse que el derecho internacional es el reflejo de cómo las naciones se comportan no indica que éste sea irrelevante, sino que responde a los verdaderos intereses entre los estados y a su posibilidad de ser acatado. Este derecho regula la conducta de naciones que, en principio, son cumplidoras, pero que en cualquier momento pueden decidir cometer una violación ante la falta de consecuencias indeseables. Además, logra universalizar normas comunes y darles claridad para garantizar su cumplimiento.⁴⁴ Sus deficiencias no justifican la conclusión de que no es dere-

⁴¹ B. del Court y O. Corten, art. cit., p. 22.

⁴² Esta labor de codificación y sistematización la podemos ejemplificar con la Organización Mundial de Comercio (OMC) en materia de comercio internacional, el derecho marítimo, el derecho diplomático y consular y los convenios de desarme nuclear y convencional.

⁴³ Después de la Segunda Guerra Mundial tomaron gran importancia las organizaciones como sujetos de derecho internacional. Así, podemos citar a organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA); organismos supranacionales como la Unión Europea; organismos universales y técnicos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la OMC; organismos especializados de la ONU como la Asamblea General o la Corte Internacional de Justicia, y organismos no gubernamentales como los de defensa de los derechos humanos, el medio ambiente y la democracia.

⁴⁴ Podemos ejemplificar este punto de la siguiente manera: no se habría sabido en un principio la

cho sino “mera política” voluntaria. Las transgresiones en su contra no son suficientes para desquiciar el sentido de la ley, la obligación de su cumplimiento y el derecho a responder ante una violación. El derecho internacional es, pues, una de las principales bases que gobiernan las relaciones internacionales y hace que éstas no sean diariamente de fuerza, sino de coordinación y coexistencia. Sin embargo, tiene un carácter dinámico con la necesidad de remozarse continuamente “para adaptarse mejor a las condiciones de un mundo complejo y cambiante”.⁴⁵

extensión del mar territorial (primero tres millas y después 12) de no ser por el derecho internacional. Éste también propició el desarme nuclear o la limitación de la carrera armamentista a partir del “Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares” y del “Tratado de Espacio Exterior”, que se cumplen por conveniencia recíproca ya que esta carrera puede dañar tanto la situación económica como la seguridad internacionales.

⁴⁵ Resulta imperativo continuar con el desarrollo y codificación del derecho internacional, pues éste tiene hoy por hoy varios problemas que atender como: el alcance e interpretación que deben tener algunas normas jurídicas internacionales; la necesidad de modificar la noción de soberanía en la Carta de las Naciones Unidas para dar cabida a la intervención en conflictos donde se necesite asistencia humanitaria y defender los principios del *jus cogens*; el papel del individuo como sujeto de derecho internacional —sobre todo en lo que se refiere a materia de derechos humanos—; la expansión horizontal y vertical de la sociedad internacional; los problemas transnacionales y el papel de las organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales en el quehacer internacional (en C. Sepúlveda. *El derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*: México, FCE, c1995, p. 176).