

# Pueblo y buen gobierno en el actual derecho internacional

Miguel Ángel Martín López

DOCTOR EN DERECHO INTERNACIONAL

**E**s una afirmación innegable en el actual derecho internacional que la noción de pueblo tiene un alcance jurídico muy limitado.

En este sentido, por ejemplo, el eminente profesor Prosper Weil considera que la noción de pueblo no pasa de tener una existencia meramente efímera, se limita a ser la prefiguración del Estado<sup>1</sup>. Y, en realidad, ello se constata claramente si observamos la eficacia del derecho de autodeterminación de los pueblos, un derecho bien asentado y consolidado en derecho internacional y, como vemos, predicado en exclusiva para los pueblos. Como se sabe, este derecho permite únicamente que los pueblos sometidos a dominación colonial pasen a liberarse de ese yugo constituyéndose en Estado, pero en ningún caso permite que los pueblos tengan un derecho de secesión de un Estado ya formado.

Por tanto, es necesario partir de la base de que la condición jurídica del Estado se superpone a la de pueblo. El Estado es el único que se manifiesta y al que se imputan derechos y obligaciones en derecho internacional, siendo irrelevante la situación del pueblo, el cual, a lo sumo, queda reducido a ser uno de los elementos constitutivos, junto al territorio y al gobierno, del Estado<sup>2</sup>.

Con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 se daba la impresión de que los pueblos iban a tener un mayor peso específico en el orden internacional. Su prólogo, como es conocido, empezaba señalando "nosotros los pueblos de las Naciones Unidas", pero la realidad es que, según la opinión mayoritaria, el papel de los pueblos de los siguientes estados marginales: No obstante, el profesor RUILOBA SANTANA, en un interesante estudio publicado en 1979, se percataba de que en la práctica se estaban realizando numerosos textos internacionales en los que se eludía la referencia al "Estado", utilizando el vocablo "pueblo". Y ello se debía, seguía señalando este

profesor, a la deliberada intención de otorgar la titularidad de determinados derechos más bien al pueblo que al Estado<sup>3</sup>. Este es el caso, por ejemplo, de la resolución 1803(XVIII) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1962 sobre el derecho de los pueblos sobre sus riquezas y recursos naturales o la Carta de derechos y deberes económicos de los Estados aprobada por la resolución 3281 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1974.

No hay que ser muy perspicaz para entender que la razón de ello reside fundamentalmente en poner cauteles frente a un gobierno poco responsable ante las necesidades de su población. De hecho, esta es una parcela que deberá ser en el futuro objeto de avance en el derecho internacional.

Así un ejemplo paradigmático en el que queda patente esta situación de necesidad de atención jurídica es el caso de la llamada *deuda externa odiosa*, es decir, aquella deuda contratada, según el profesor Menon, por un Estado en contra de los intereses de la población<sup>4</sup>. Ello ha ocurrido, como es sabido, con cierta frecuencia, y son conocidos los créditos que fueron contraídos para financiar proyectos faraónicos improductivos o para enriquecer a las elites gobernantes y en los que ha quedado una carga gravosa cuyo pago, como es lógico, recae sobre la población. Naturalmente, aquí también un mínimo sentimiento de justicia reclama la ilegitimidad de la deuda. De hecho, puede encontrarse, al menos en la práctica, algunos pronunciamientos en este sentido, como por ejemplo un laudo arbitral en el que el presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos declaró que los préstamos concedidos al presidente Tinoco de Costa Rica por un banco canadiense son nulos, pues no servían a los intereses de ese país sino al interés de un gobierno<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> WEIL, P., "Le droit international en quête de son identité. Cours general de droit international public", *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye*, vol. 237, (1992), p. 126.

<sup>2</sup> Evidentemente, esta idea de predominio del Estado sobre el pueblo era extrema en el derecho internacional clásico. Fijémonos que, en ausencia aún del reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona humana, el Estado tenía que velar, al menos, por el llamado standard mínimo de los extranjeros, sin que tuviera obligación alguna en este sentido con respecto a sus propios nacionales.

<sup>3</sup> RUILOBA SANTANA, E., "Una nueva categoría en el panorama de la subjetividad internacional: el concepto de pueblo", *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al profesor Maja de la Muela*, Madrid, vol. I, 1979, p. 319. Véase también RIGAU, F., "Le droit des peuples", *Mélanges Fernand Delbosse*, Paris, ed. Pedone, 1970, pág. 89 y ss.

<sup>4</sup> Citado en ATIENZA AZCONA, Jaime: *La deuda externa del mundo en desarrollo*, Madrid, 2002, ed., p. 160.

<sup>5</sup> También citado en ATIENZA AZCONA, J., *op. cit.*, p. 161.

La preocupación por la suerte de la población ante actos irresponsables del Estado también quedó patente, en cierta manera, en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional del Estado aprobado en primera lectura por la Comisión de Derecho Internacional<sup>6</sup>, al establecer el párrafo tercero de su artículo 42 que la reparación que debe un Estado por haber cometido un ilícito internacional no podrá privar en ningún caso a una población de sus propios medios de subsistencia. Naturalmente, aquí subyace también la lógica del argumento que venimos defendiendo: el amparo de una población ante normas internacionales pensadas en exclusiva en un concepto abstracto de Estado.

No obstante, como es sabido, el texto resultante de la segunda lectura del proyecto de artículos<sup>7</sup> ha obviado cualquier referencia a esta limitación del derecho de reparación. Ni que decir tiene que consideramos que este olvido no es adecuado.

Otro ámbito en el que ha de quedar de manifiesto la necesaria protección debida a la población es en el supuesto del llamado "Crimen de Estado". Como ya indicamos en un trabajo anterior<sup>8</sup>, esta categoría de crimen no tiene encaje en el derecho internacional, pero precisamente debido al hecho de que tal consideración lleva consigo considerar también criminal a la población.

Aunque, como también señalábamos, había que reconocer que de hecho esta consideración criminal ocurriría, toda vez que de hecho quien sufre o padece las consecuencias de la comisión de ilícitos graves contra el derecho internacional es la población. Ciertamente, los efectos de las sanciones internacionales recaen sobre la población, el ejemplo de Iraq ha sido claro al respecto.

Afortunadamente, aquí el derecho internacional parece que está comenzando a tomar conciencia de la necesidad de proteger al pueblo en este caso. Como es bien conocido, la declaración sobre la Cumbre del Milenio afirma expresamente que deben limitarse los efectos sobre la población de las sanciones.

En realidad, sobre quienes han de recaer los efectos de las sanciones ha de ser los componentes del gobierno responsables del ilícito. Así ya se puso de manifiesto en la imposición de sanciones a Iraq, limitando las salidas y congelando los bienes en el extranjero de los dirigentes iraquíes con mucho más éxito que las otras. A este respecto, la doctrina está comenzando a llamar a estas sanciones como "inteligentes" o "Smart sanctions" en la expresión inglesa.

Pero no solo en el caso de las sanciones debe-

rán regir estas limitaciones. También ha de serlo en el caso de las represalias. Sobre la base del anterior proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional del Estado, el adoptado en 1996, podría encontrarse alguna argumentación jurídica a favor de considerar prohibidas aquellas que conllevan un padecimiento extremo de la población. Este era el caso del punto b del artículo 50 que consideraba prohibidas las contramedidas que supusieran medidas de presión económica o política extremas dirigidas a atentar contra la integridad territorial o la independencia política del Estado que ha cometido el hecho internacionalmente ilícito. En el nuevo texto, como se sabe, se elude tal referencia.

Evidentemente, las áreas del derecho internacional en las que puede ser aplicado esta dimensión de protección del pueblo ante los actos de su gobierno son múltiples. Sirvan únicamente como muestra.

Sin duda, la base jurídica en la que debemos justificar esta protección debe encontrarse en el párrafo tercero del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, el cual, como es conocido, establece explícitamente que "la voluntad del pueblo es el fundamento de la autoridad de los poderes públicos".

Pero si observamos la realidad internacional, esta regla queda contradicha. Tomemos como ejemplo ilustrativo la encuesta del Estudio del Milenio de Gallup Internacional en la que se preguntaba a personas de más de sesenta países si el suyo estaba gobernado por la voluntad del pueblo, dando por resultado que menos de un tercio de las respuestas fuera afirmativa y contestando solo una de cada diez que su gobierno obedecía a la voluntad del pueblo<sup>9</sup>.

Estos datos, lógicamente, demuestran insatisfacción, máxime cuando ya está bien demostrado que la base del desarrollo y del éxito de la lucha contra la pobreza se encuentra en el concepto de "buen gobierno". Como señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en uno de sus informes sobre el desarrollo humano, "solo con buen gobierno podemos encontrar soluciones a la pobreza, la desigualdad y la inseguridad"<sup>10</sup>.

En consecuencia, elevar al "buen gobierno" como derecho de los pueblos reconocido por el orden jurídico internacional es, sin duda, deseable. Ciertamente, hay ejemplos sangrantes que lo reclaman, como es el caso de Corea del Norte, donde la mitad de la población sufre de hambre crónica<sup>11</sup> mientras que su gobierno se

<sup>6</sup> Como es conocido, el relator especial fue el profesor Gaetano Arangio Ruiz.

<sup>7</sup> Cuyo relator especial ha sido el profesor James Crawford.

<sup>8</sup> MARTÍN LOPEZ, M. A., "El Estado y los crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad", *Ámbitos* 7, (2002), pp. 100 y ss.

<sup>9</sup> Citado en el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD de 2002, profundizando la democracia en un mundo fragmentado, www.undp.org.

<sup>10</sup> United Nations Development Program, Governance Policy Paper, www.magnet.undp.org

<sup>11</sup> *El Estado del Mundo 2003*, Madrid, 2002, p. 271.

involucra, como está constatado, en la guerra del antiguo Zaire en busca de uranio para su programa nuclear. Aunque claro que en los tiempos que corren hay que

dejar bien claro que ello no puede ser excusa a usos de la fuerza contrarios al derecho internacional y, en realidad, en perjuicio del pueblo<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Naturalmente, esta última frase ha sido realizada teniendo en cuenta primordialmente el reciente uso de la fuerza en Iraq.