

DIAGNÓSTICO: EL DERECHO INTERNACIONAL, SU EFICACIA Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO INTERNO*

Entrevista a Luis García-Corrochano Moyano**

Una de las particularidades del Derecho Internacional es su falta de poder coercitivo. Ante la falta de algún ente que garantice su cumplimiento, surge la pregunta referida a si el Derecho Internacional es realmente eficaz y a cuáles son los medios con los que sí se cuenta para asegurar dicho cumplimiento.

En la presente entrevista, se abarca la forma en que el Derecho Internacional se hace realidad y cómo es que éste logra permanecer independiente de los avatares políticos mundiales. El énfasis, en este caso, se dará sobre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el papel que éste cumple, o podría cumplir, en el mantenimiento de la paz y el orden mundiales.

* La presente entrevista fue realizada por Luis Fernando Roca Lizarzaburu, miembro de la Comisión de Contenido de THÉMIS. Las preguntas fueron elaboradas por los miembros de la Comisión de Contenido de THÉMIS.

** Abogado. Magíster en Administración por la Universidad San Ignacio de Loyola. Posgrado en Derecho Internacional Público en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de Ginebra y en la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Profesor de Derecho Internacional Público y Humanitario en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Universidad de Lima y la Academia Diplomática del Perú. Miembro asociado de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.

1. ¿Es posible hablar de un Derecho Internacional independiente de la política mundial? ¿Puede resultar una herramienta para que las grandes potencias impongan una normativa favorable a sus intereses?

El Derecho, como disciplina, es en sí mismo una respuesta a necesidades humanas (políticas, económicas, culturales). En tal sentido, me parece difícil emancipar al Derecho Internacional de la política, porque ésta genera una serie de situaciones que requieren ser normadas. Tengamos en cuenta que primero llega la necesidad o el hecho histórico; el Derecho viene después. La política es una fuente material del Derecho Internacional que, a través de las fuentes formales (tratados, costumbre), crea las normas adecuadas para regir las nuevas situaciones. Por otro lado, el carácter consensual y descentralizado del Derecho Internacional en gran medida lo protege de ser un Derecho manipulado o dirigido por las grandes potencias, al menos en lo que respecta a las normas multilaterales.

2. Muchos critican al Derecho Internacional por integrar un cuerpo normativo carente de carácter coercitivo, que no puede vincular a los países más poderosos. Está el caso de la invasión de los Estados Unidos a Irak, hace ya diez años. ¿Cuán vinculado está el poder económico o político de los Estados con su sometimiento al Derecho Internacional? ¿Es éste realmente efectivo?

El Derecho Internacional no es coercitivo porque no está en su naturaleza. Es un Derecho descentralizado, cuyas normas provienen de sujetos de Derecho jurídicamente iguales. Las normas de los Derechos internos están provistas de coerción, pero eso no las libra del incumplimiento o violación. En el Derecho Internacional, los vínculos entre Estados son voluntarios; los Estados eligen ser parte de un tratado, de una organización internacional, o aceptar la competencia de un tribunal internacional. Nadie los puede obligar y, si lo hiciera, dicho consentimiento sería nulo de pleno derecho.

Lo que sucede es que, aunque durante todo el siglo XX se ha hecho un gran esfuerzo por prohibir o limitar el recurso a la fuerza en las

relaciones entre Estados, no se puede evitar completamente los conflictos en su expresión más clara: La guerra. Indudablemente, los Estados más poderosos tienen influencia en la formación del Derecho Internacional, pero no lo determinan. En ese sentido, tampoco es posible sancionar conductas al margen del Derecho (como el caso de la invasión a Irak) con sanciones que se encuentran, también, al margen del Derecho. En todo caso, hay que destacar, y ciertamente lamentar, que son diversas las violaciones al Derecho Internacional que cometen varios Estados y que quedan sin sanción, básicamente porque se mediatiza a la única entidad que podría tomar cartas en el asunto. Me refiero al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

3. Ahora bien, así como se critica el uso de la fuerza, el no-uso de ésta también es criticado en el caso de países que padecen una grave crisis humanitaria o donde se violan constantemente los Derechos Humanos (es el caso de Somalia, Siria y Sudán del Sur, entre otros). ¿Sería posible la intervención militar en estos lugares sin contar con la autorización del Consejo de Seguridad ni en legítima defensa? Existe un precedente en la intervención de la OTAN en el caso de Kosovo, hace ya casi veinte años.

El Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas tiene un mandato específico: Pretender que se interprete dicho mandato a la luz de otras consideraciones políticas tal vez sirva para ampliar la posibilidad de intervención, pero ¿es eso deseable en el Derecho Internacional actual? Creo que no. El sistema internacional tiene ciertos presupuestos, pero eso no quiere decir que tenga un estándar único en asuntos políticos que, vistos desde una óptica occidental, se reputan como menos avanzados. Indudablemente, hay situaciones que pueden ameritar una intervención internacional, pero el límite es muy difuso. Hay una amplia zona gris cuando nos referimos a las crisis humanitarias o a las violaciones de los Derechos Humanos, y los criterios de intervención suelen ser, más que nada, una oportunidad para intervenir antes que el resultado de la aplicación del Derecho Internacional. El caso más flagrante hoy en día es Siria, que enfrenta a las potencias y, por

ello, se hace difícil la actuación del Consejo de Seguridad. Pero hay otros casos que no son recientes, sino históricos, en los cuales el Consejo tampoco pudo actuar porque no pudo alcanzar un consenso sin vetos.

Lo sucedido en Kósovo nos hace reflexionar sobre la posibilidad de darle a la seguridad internacional ya no sólo un alcance global, sino también situarlo, por un criterio de proximidad, en el ámbito regional. Esto está permitido por la propia Carta de las Naciones Unidas, aun cuando ésta reserva al Consejo de Seguridad la posibilidad de dictar medidas coercitivas para ser ejecutadas por los organismos regionales. Creo que generalizar el uso de medidas coercitivas para que puedan ser directamente decididas y aplicadas por organismos regionales sería incurrir en un gran riesgo de agravar esos conflictos, si se produjese un desacuerdo entre el organismo regional y el mismo Consejo. Así, el remedio resultaría peor que la enfermedad.

4. **A la luz de estos casos de crisis humanitaria, muchos plantean que la solución sería reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con el fin de asegurar su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Esto, debido a que la naturaleza “democrática” de dicho órgano muchas veces puede verse corrompida por cuestiones políticas, que tenderían a retrasar una intervención necesaria. ¿Considera viable una reforma de este calibre? ¿Qué otras opciones podrían considerarse?**

Precisamente, hablando del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para entender su actuación hay que tener en cuenta cuál es su verdadera finalidad. Fue creado no para prevenir o evitar todos los conflictos –tarea, en realidad, de imposible cumplimiento–, sino para evitar los conflictos entre las grandes potencias, que pudieran conducir a una nueva conflagración mundial. Es en ese sentido que ha cumplido su función. Si bien es cierto que muchos de los conflictos posteriores a 1945 han sido conflictos entre las grandes potencias, lo han sido de manera indirecta. Guerras por procuración, pero que no han puesto en peligro la paz mundial, salvo la crisis de los misiles en Cuba.

El Consejo de Seguridad no es un organismo plenamente democrático y tampoco fue concebido de esa manera. El derecho de veto de las grandes potencias no es democrático, pero ha probado ser bastante funcional. No ha evitado todos los conflictos, pero ha permitido que las Naciones Unidas puedan actuar sin generar conflictos al interior de la misma organización. Ciertamente, ni Naciones Unidas ni el Consejo de Seguridad son una panacea capaz de evitar o solucionar todos los conflictos. Hay que poner al Consejo en su real dimensión y dentro de sus posibilidades. Si bajo el sistema actual en el que cinco Estados tienen derecho de veto y, por lo tanto, pueden impedir una actuación del Consejo de Seguridad, ¿aumentar a diez o quince Estados con derecho de veto hará al Consejo más eficaz u operativo? Aunque la reforma de la Organización de las Naciones Unidas es un tema que se discute hace ya un buen tiempo, de momento no veo posible una reforma de la composición o modo de funcionamiento del Consejo de Seguridad. El problema es que no veo un justo medio entre que todo siga como está y que se lleve adelante una reforma. Y, evidentemente, es difícil que los intereses de las grandes potencias cambien, porque es la única manera de que cambien su manera de proceder en el Consejo.

5. **Ahondando en el órgano máximo de la Organización de Naciones Unidas, la Carta de las Naciones Unidas afirma que el Consejo de Seguridad es el encargado de hacer cumplir las sentencias de la Corte Internacional de Justicia. Este mecanismo de eficacia, sin embargo, ha sido poco utilizado en la práctica y permite a los miembros permanentes del Consejo hacer uso de este derecho de veto frente a sus –en realidad– decisiones. *Ad portas* del proceso que sigue nuestro país contra Chile, ¿Qué nos asegura que nuestra contraparte acatará la sentencia? ¿Sería útil a la causa peruana esta facultad del Consejo de Seguridad?**

El cumplimiento de las sentencias de la Corte Internacional de Justicia, al igual que el cumplimiento de los tratados, depende de la buena fe de las partes. En ese sentido, se entiende que si dos Estados aceptan ir a la Corte es porque están dispuestos a acatar la sentencia, y ambos países, el

Perú y Chile, han manifestado su voluntad de cumplimiento. En la hipótesis que un Estado se negara a dar cumplimiento a una sentencia, se puede recurrir al Consejo de Seguridad para que recomiende o adopte medidas destinadas a la ejecución del fallo. Más que de utilidad en un caso particular, en realidad constituye una garantía de cumplimiento de las sentencias de la Corte Internacional de Justicia en general, garantía que no tiene ningún otro tribunal internacional en el mundo.

6. Usted ha escrito extensamente acerca de la relación entre el Derecho Internacional y el Derecho doméstico. Respecto al tema, el artículo 55 de nuestra Constitución menciona que los tratados en vigor forman parte del Derecho nacional, pero los tratados no son la única fuente del Derecho Internacional. ¿Cómo funciona la relación entre la Costumbre Internacional y el Derecho doméstico?

La relación entre el Derecho Internacional y el Derecho interno no ha sido abordada con la suficiente profundidad. Efectivamente, la mayor parte de trabajos se han limitado al estudio de la relación de los tratados con el Derecho interno, básicamente en lo que respecta a su incorporación y jerarquía, sin prestar atención a las normas que provienen de otras fuentes. La jurisprudencia administrativa, judicial y constitucional tampoco ha acertado a profundizar en el tema.

Pienso que al leer el artículo 55 de nuestra Constitución, no se le debe dar una interpretación restrictiva —únicamente los tratados— sino amplia, es decir todas las normas de Derecho Internacional que, al igual que los tratados, establecen derechos u obligaciones internacionales. Tal sería el caso de la costumbre internacional, que de hecho está presente en nuestro Derecho interno, y a nivel nada menos que de la Constitución Política, especialmente en lo relativo a los derechos fundamentales, el derecho de asilo, el derecho a la nacionalidad, o la igualdad de trato al inversionista extranjero.

Sin embargo, tal vez uno de los textos recientes que merecen mayor atención es el de la demanda marítima peruana ante la Corte Internacional de Justicia, el cual, entre

sus fundamentos, expresa que reconoce a la costumbre internacional, los principios generales del Derecho, y la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y otros tribunales (dentro de los que se encuentran el Tribunal Internacional del Mar y numerosos arbitrajes en asuntos de límites marítimos). Es un reconocimiento, ante el más alto tribunal de Derecho Internacional, que el Perú no sólo reconoce y considera aplicable a su demanda, sino que admite como normas internacionales que se deben incorporar al ordenamiento jurídico interno.

Distinto es el caso de las resoluciones de organizaciones internacionales. Aunque es una fuente que para el Derecho Internacional tiene un carácter autónomo, el Derecho interno tampoco le ha dado un tratamiento acorde. Tenemos, por un lado, las resoluciones de organizaciones de integración que, como en el caso de las decisiones de la Comunidad Andina de Naciones, tienen el carácter de normas supranacionales. Sin embargo, luego de incorporadas, dichas normas suelen ser repetidas en normas internas. Pese a la postura claramente monista de nuestra constitución, se actúa como si hubiésemos adherido a una postura dualista y la aplicación de la norma de Derecho Internacional dependiera de un mecanismo de incorporación formal.

Por otro lado, las resoluciones de organizaciones internacionales, como en el caso de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, no tienen un procedimiento de evaluación y seguimiento, fuera de la usual distribución que se realiza a las reparticiones públicas. No hay una norma de Derecho interno que establezca las medidas de cumplimiento que el Estado debe adoptar en el caso de dichas resoluciones.

Sólo en el caso de las sentencias de tribunales internacionales existe una norma específica, la Ley 27775, “Ley que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales”. El título de la norma ya es de por sí equívoco, porque hace pensar únicamente en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina de Naciones, cuando en realidad estuvo pensada para las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, puesto que sus normas fundamentalmente se refieren al pago de reparaciones.

Por tal motivo, sería conveniente una sentencia vinculante del Tribunal Constitucional, que interpretara el artículo 55 de la Constitución en el sentido más amplio de incorporar al Derecho interno las normas del

Derecho Internacional Público, de las que probablemente provengan muchas especificaciones. La otra solución, más difícil, sería acudir directamente a una reforma de la constitución.