
Algunas consideraciones en torno al vocablo *Soberanía* en la teoría política y en el derecho internacional

César Sepúlveda*

Quisiera anticipar que nos encontramos frente a un término complejo y difícil, que se desenvuelve en una serie de conceptos, cada uno de los cuales es susceptible de representarse por otra palabra o fórmula, esto es, se atomiza bastante, como lo ha señalado Verzijl, y tiene fases proteicas. Pero además, su esencia toma a veces tintes místicos, provoca sentimientos nacionalistas e inflama la retórica política, por lo que vamos a procurar centrar el examen de sólo algunas de sus facetas.

Deseo aclarar previamente que la soberanía, aunque en algunos casos parece poseer el mismo significado en la doctrina política que en el derecho internacional, la verdad es que sus elementos constitutivos adquieren perfiles diferentes en uno y otro campo.

Debido a las obvias limitaciones de tiempo no debo extenderme en el tratamiento de esta institución en la doctrina política interna, procuraré ceñirme por tanto a señalar algunas de sus notas características para poderlas contrastar con las nociones que los internacionalistas manejamos en el ámbito del derecho internacional y extraer de ello algunas conclusiones útiles.

Diré primero que la soberanía se encuentra íntimamente vinculada con una teoría política que establece que en cualquier sistema de gobierno debe necesariamente de existir un poder absoluto de decisión final, que se ejerza por alguna persona u órgano al que se reconozca como competente para decidir en última instancia, y para ejecutar esa decisión. A tal persona u órgano se le denomina *soberrano*. Y ésta es una condición esencial para toda organización política.

Para percibir mejor esto es necesario siempre recurrir a la historia, porque ella enseña el fenómeno y el concepto de la soberanía, como una expresión de la búsqueda por las bases de la autoridad, en medio de una serie de fuerzas representadas por otros Estados, o por otras fuentes de autoridad, materiales o espirituales. Es evidente que el surgimiento de la tesis de la soberanía fue la presencia de las nuevas formas de organización política llamadas Estados en los siglos xvi y xvii. Aunque ya se habían expresado ideas al respecto; por

* Ex director del IMRED.

ejemplo, en Bartolo, quien intuyó en el siglo xiv las notas de la soberanía en los más altos príncipes como “*superiorem non recognoscentes*”, y en el padre Vitoria, el cual la describió lejanamente como “*potestas excellentiae*” (supremacía en el poder); tocó a Juan Bodino, en 1577, emitir una definición clara de lo que debe entenderse por soberanía: “El poder absoluto y perpetuo de una república, que los latinos llamaban majestad”. La tesis de Bodino ofrece la ventaja de que es además una doctrina jurídica, ya que establece que debe haber una fuente única de la ley: la autoridad central o nacional, para acabar con el caos feudal.

Pero después, como lo hemos explicado en otra parte, se extrajo el concepto “soberanía” del campo de la teoría jurídica, para introducirlo en el territorio de la política; con Hobbes, y más tarde con Hegel en Alemania y Austen en Inglaterra, se deformó la noción original de Bodino y se erigió la tesis de la soberanía absoluta, y las cosas se complicaron, porque el derecho internacional, que empezaba a formarse, no encontró un lugar adecuado en esas tesis extremas, en las cuales se erige a la soberanía como un concepto casi metafísico.

Ya para fines del siglo xix podría observarse que la noción de soberanía se había desarrollado dentro de tres fases diferentes:

una hacia adentro, i.e., el poder absoluto del monarca, al someter a sus vasallos otrora poderosos, los señores, para regir a su país como la autoridad máxima; otra hacia afuera y lateralmente: o sea, las relaciones con sus colegas soberanos, y su posición frente al Papa y al Emperador; una más, hacia arriba, esto es, el problema de determinar si el soberano supremo dentro del Estado —perdónese la tautología— e independiente de cualquier comando superior estaba exceptuado por entero de cualquier otra obligación (*legibus solutus*), sea, por ejemplo, una obligación internacional.

En medio de todo ello, hubo en todo ese tiempo otras complicaciones doctrinarias: a) la discusión sobre quien es titular de la soberanía, el príncipe, el pueblo, o el derecho; b) la persistencia del orden jerárquico de naciones en el mundo, evidente hasta la aparición de la Sociedad de Naciones, y c) el problema de limitar la acción exterior del Estado, o bien, cómo explicar la coexistencia de un derecho internacional con la soberanía del Estado.

Sobre esto se propusieron en la doctrina tres relaciones posibles: un Estado puede “voluntariamente” obligarse hacia otro u otros Estados, de tal manera que sus voluntades se funden misteriosamente, y de ahí se produce una “voluntad común”, produciendo un vínculo permanente, duradero, entre ellos. En esta teoría, que ha sido llamada “química”, la soberanía del Estado es equivalente a la capacidad de obligarse a sí mismo, con el resultado de estar y permanecer obligado.

La otra versión, que resulta equivalente en el sentido de que un Estado tiene capacidad para obligarse con otros, pero sólo en tanto desee permanecer ligado, puede desvincularse a voluntad.

La última de las versiones es extrema, y es la de filósofos partidarios de la negación del derecho internacional, que elevan la soberanía al punto de que el Estado no puede quedar obligado a nada.

Frente a esas tesis radicales, y como una reacción, se yerguen algunas concepciones novedosas, ya de nuestro tiempo, y resultado de la evolución de la sociedad internacional y del desarrollo de la teoría legal, y que se encuentra, por ejemplo, en la obra del jurista austriaco Verdross, quien bajó a la soberanía del pedestal supremo y la transformó en una competencia que el orden jurídico internacional adscribe al Estado, y que, consecuentemente, sólo puede ejercer dentro de los límites del derecho internacional, la cual es también una tesis exagerada.

La realidad se encuentra entre ambos polos, y para llegar a ese punto es necesario examinar el fenómeno de la organización internacional de los Estados.

En efecto, este nuevo fenómeno incide necesariamente en el concepto de soberanía, en el ejercicio real de ésta, en su real utilidad y en el ámbito de las relaciones internacionales, pues las competencias de sus órganos e instituciones intergubernamentales, el funcionamiento de ellos para facilitar la acción en común de los Estados, las perspectivas que ofrecen para lograr una cooperación sensata y productiva para todos los países, y también sus métodos para la creación de nuevas y mejores normas de derecho internacional y de integración general afectan, aunque no se quiera, o bien limitan el régimen normal de los Estados soberanos.

El Pacto de la Sociedad de Naciones, por ejemplo, no dejó de constituir una sorpresa para los teóricos absolutistas de la soberanía, porque implicaba que un nuevo ente podría en cierta forma imponer algunas restricciones al ejercicio de la misma, y que había necesidad de contornearla de otra manera. Las concepciones sobre soberanía empezaron a tomar otro sesgo; por una parte se fueron abandonando las posiciones extremas, por la otra se buscó encontrar un concepto *funcional* de la soberanía, acorde con las nuevas condiciones del mundo, las necesidades de una coexistencia sana, la conveniencia de los intercambios provechosos y con una conciencia universal que repudiaba las guerras, la explotación de los pueblos, la esclavitud, la dominación colonial.

El experimento de la Sociedad de Naciones, no obstante que se conceptúa un fracaso, preparó el camino para formas mejores de integración jurídica, política y económica del orbe, y por consiguiente, que implican afectación a la soberanía, o bien nuevas interpretaciones de ella, o modalidades en su ejercicio habitual, como es la Organización de las Naciones Unidas.

El estudio de la Carta, que es el tratado constitutivo de ese ente internacional revela que se introdujeron innovaciones importantes en lo que concierne a la soberanía. Por ejemplo en lo que se refiere al imperio de las potencias, son evidentes los frenos al ejercicio de una soberanía desbordada, establecidos en los Propósitos y Principios, al establecer la igualdad “soberana”, y el principio de la libre determinación de los pueblos, la cooperación internacional para la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo de los derechos humanos y la no discriminación, y la consagración del principio o norma de la no intervención; principios que merced a la actuación de la Asamblea General, prevista en la Carta, y a través de resoluciones de la mayor importancia, erosionaron la capacidad irrestricta de acción de las potencias, condujeron al surgimiento de más de sesenta Estados nuevos, antiguos enclaves coloniales, que se incorporaron rápidamente a la comunidad participando en la creación de principios, normas e instituciones nuevas.

Y a la vez que se limitaba a las potencias, la operación de las Naciones Unidas ensanchó la soberanía territorial de numerosos Estados, muchos de ellos pequeños, que se beneficiaron con las nuevas figuras jurídicas de la plataforma continental, la zona económica exclusiva, la participación en los fondos marinos, o herencia común de la humanidad, en el espacio exterior, que fueron creados por la acción común de todos los Estados, y sin que tuviera que ver la doctrina tradicional de la soberanía.

Todo ello, aun visto a la ligera, y mediante la observación del comportamiento de los Estados, pone de manifiesto que el orden internacional abarca y entrelaza, a través de un orden jurídico, por rudimentario que parezca, un conglomerado de naciones independientes que se enorgullecen de su soberanía, pero que de alguna manera deben esa soberanía, y lo que significa, a ese sistema legal, y han mostrado subordinación a ese derecho, en términos razonables.

En esas condiciones, la soberanía sólo puede mantenerse como concepto jurídico aceptable si se usa en el sentido de libertad de acción de los países para conducir su vida nacional como mejor le parezca a su interés, en una completa independencia mutua, pero dentro de las limitaciones del derecho internacional, bien sean sus normas oriundas de ese conglomerado, bien de órganos competentes creados libremente por consenso, pues es elemental que sólo en referencia a un orden legal situado un tanto encima del derecho interno, así sea un orden limitado o débil, es que puede concebirse la independencia mutua de los Estados, que es el supuesto básico del derecho internacional moderno.

De ahí surgen unos cuantos principios fundamentales, que se enuncian brevemente:

1. Aunque no hayan participado en su creación, los sujetos del derecho internacional deben observar las normas del derecho de gentes consuetudinario, o creadas por tratado, o que fluyen de la existencia de una comunidad de Estados.

2. Pueden imponerse a un sujeto del orden legal internacional obligaciones internacionales adicionales sólo con su consentimiento.

3. El ejercicio de la jurisdicción territorial es exclusivo para cada Estado, a menos que estuviere limitado o exceptuado por normas del derecho internacional.

4. En ciertos y especiales casos, los sujetos de derecho internacional pueden pretender jurisdicción sobre cosas y personas situadas afuera de su jurisdicción territorial.

5. A menos de que existan reglas que lo permitan, la intervención de un sujeto de derecho internacional, o de una institución internacional, en la esfera de la exclusiva jurisdicción doméstica de otro sujeto constituye una ruptura del orden jurídico internacional.

6. Las Naciones Unidas no pueden legalmente intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.

Ésta parece ser la tendencia más consistente. La Asamblea General de las Naciones Unidas encargó a la Comisión de Derecho Internacional que formulara un proyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados. Le fue sometido tal proyecto en 1949, y la Asamblea General expidió esa Declaración el 6 de diciembre de 1949 (375 IV) y la cual recomendó “a la atención de los Estados miembros y de los juristas de todas las naciones”, y en cuyo artículo 14 se dice: “Todo Estado tiene el deber de conducir sus relaciones con otros Estados de acuerdo con el derecho internacional y con el principio de que la soberanía del Estado está subordinada a la supremacía del derecho internacional”.

Pero puede sostenerse que de un tiempo a esta parte la doctrina de la soberanía se ha detenido, tal vez por falta de interés en el tema, y no muestra progreso.

De lo que hemos observado en esta breve exposición puede concluirse que la cuestión terminológica —la querelle de mots (Basdevant)— sobre la soberanía podría extinguirse, en lo que hace al derecho internacional, si se admitiera generalmente por los tratadistas que la soberanía es el poder supremo de un Estado dentro de su territorio, y su independencia de cualquier potestad o autoridad externa, consistente con el derecho internacional que obligue a ese Estado.

Desde otro punto de vista, puede conservarse el vocablo como concepto útil, en vista de que se ha venido usando desde hace mucho tiempo, pero como una expresión exclusiva del fenómeno sociopolítico y legal que implica, y tratando de encontrarle un contenido congruente, aceptable para la generalidad de los Estados.