

LA PRIMACIA DEL DERECHO DE GENTES SOBRE EL DERECHO INTERNO COMO PROBLEMA JURIDICO Y POLITICO

La primera vez que me ocupé de este tema fue en un trabajo publicado en el ya lejano año 1931¹, titulado *La validez del Derecho internacional*, que me atreví a dedicar nada menos que a Hans Kelsen y Alfred Verdross, de quienes había sido discípulo durante los meses de mi reciente estancia en Viena, como pensionado por la Junta para Ampliación de Estudios. Poco tiempo después insistía en el mismo en un artículo aparecido en la *Revista de Derecho Público*²—una excelente publicación, por desgracia interrumpida en 1936— y en una conferencia en la Unión Católica de Estudios Internacionales³. Mi punto de vista era decididamente monista, en el sentido de la teoría pura del Derecho de Kelsen, si bien encontraba poco satisfactorio el sentido excesiva y unilateralmente logicista del planteamiento kelseniano. De acuerdo más bien con Verdross, estimaba que ni todo el Derecho internacional está sometido al Derecho del Estado ni todo el Derecho del Estado es delegado del Derecho internacional, si bien uno y otro integran, en su conexión formal sistemática, el Derecho de la comunidad jurídica internacional. Ahora bien, ésta tiene su constitución, que es la que afirma incondicionalmente su primacía y la que funda la unidad de todo el sistema jurídico, el cual sólo puede existir como un sistema de delegaciones de normas. Si se encuentran varias normas coordinadas es porque sobre ellas hay una norma común, de la que se hallan igualmente alejadas, y si los Estados son entidades jurídicamente coordinadas, es porque sobre ellos hay una norma común de la que los órdenes jurídicos son delegados. Afirmar esta primacía

¹ En la revista *Universidad*, Zaragoza.

² «Las garantías constitucionales del Derecho internacional, 1933, recogido en el volumen *Horizontes del pensamiento jurídico*, Barcelona, Bosch, 1947.

³ «La primacía de lo espiritual en la construcción jurídica internacional», publicada juntamente con las otras conferencias de un curso organizado por la UCEI, Madrid, 1935 (recogida también en el volumen citado, *Horizontes del pensamiento jurídico*). En el citado curso participaron otros que a su vez eran miembros y fundadores de la Unión Católica de Estudios Internacionales, a la que también yo pertencí, como don Pedro Sangro y Ros de Olano, que la presidía; Alfredo Mendizábal Villalba, Antonio de Luna García, José María Semprún Gurrea, Manuel Torres López, Francisco Romero Otazo y otros, con los que mantuve cordial relación de la que guardo excelente recuerdo.

de la constitución internacional no era sólo para mí—como lo era en cambio para el Kelsen de aquella época—una posibilidad lógica y una opción política, sino la exigencia de un método realista que adivine la existencia de un problema ontológico más allá de los problemas lógico-formales. La existencia de la constitución internacional—fundada en el principio jusnaturalista *pacta sunt servanda*—es un dato con el que necesariamente tiene que contar una teoría jurídica atendida a realidades de las que ha de dar una explicación adecuada. Y todo esto trataba yo de fundarlo en una concepción filosófico-jurídica y filosófico-social de signo personalista y universalista⁴—conceptos para mí inseparables—, a base de una primacía de lo espiritual porque, como decía Maritain, *l'esprit va de lui-même à l'universalité*.

Al ocuparme una vez más del mismo tema en este trabajo, comprendo que mi pensamiento sobre el mismo sigue siendo fundamentalmente idéntico, porque ninguna razón me obliga a dar por periclitada mi antigua posición, antes al contrario existen razones nuevas para apoyarla y reforzarla, como las hay también, por otra parte, para contribuir a matizarlas y, sobre todo, para superar el simplismo del inicial planteamiento kelseniano, que el propio Kelsen terminó también por superar.

Ahora bien, el mérito de Kelsen había sido precisamente el haberse planteado con un rigor lógico impresionante la cuestión de las relaciones entre Derecho internacional y Derecho interno, elevándola a una categoría verdaderamente científica e insoslayable en una teoría del Derecho. Kelsen se encontró con la existencia de una concepción dualista en cuanto a las relaciones entre Derecho interno y Derecho internacional, concepción escasamente científica por cuanto no se había hecho cuestión de sí misma hasta que Triepel⁵ la hizo objeto de sistematización y reflexión teórica. El punto de partida del dualismo, y lo que esgrime como razón justificativa, es que el Derecho interno y el Derecho internacional constituyen dos sistemas de normas

⁴ Mi punto de vista, inspirado parcialmente en el universalismo de O. Spann y en el personalismo de Max Scheler y en el de Emmanuel Mounier, lo resumía en estas «tesis sociológico-axiológicas»: «a) Comunidad antes que individuo; humanidad antes que nación como pueblo. b) Persona antes que comunidad; nación como portadora de valores de personalidad antes que Humanidad. c) La Humanidad (en sentido cualitativo), condición de realización de toda personalidad (también, por tanto, de la personalidad nacional), pues la personalización excluye el egotismo individual o grupo. d) Humanidad y comunidad internacional pura, antes que toda unión jurídica interestatal» («La primacía de lo espiritual...», en *Horizontes del pensamiento jurídico*, p. 61). Para una precisión de alguna de estas ideas, vid. mi estudio «La Humanidad, sujeto de Derecho», en el volumen *Estudios de Derecho internacional público y privado*. Homenaje al profesor Luis Sela Sampil, II, Oviedo, 1970.

⁵ *Völkerrecht und Landesrecht*, 1899: Les rapports de système entre le droit interne et le droit international», *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1923, I. Otro gran representante del dualismo ha sido Anzilotti.

distintos e independientes, porque proceden de fuentes diferentes y regulan objetos que tampoco son idénticos. El primero, en efecto, dimana de la voluntad del Estado; el segundo, de la voluntad conjunta de los Estados; el primero regula las relaciones de los súbditos con el Estado; el segundo recae sobre relaciones entre los Estados; en consecuencia, el Derecho internacional tiene como sujetos sólo a los Estados, mientras que el Derecho interno afecta a los individuos; y tanto éstos como los órganos del Estado sólo pueden ser obligados por el Derecho internacional, si el Estado lo *transforma* en Derecho interno. Para Kelsen⁶, la consecuencia de esta afirmación era bastante clara: se trata de la negación pura y simple del Derecho internacional como realidad jurídica. Un jurista que quiera proceder con un mínimo de coherencia lógica no puede admitir la validez simultánea de dos sistemas de normas que pueden ser contradictorios entre sí; y entonces la consecuencia será que sólo el Derecho del Estado posee validez y todos los demás quedarán negados o, al menos, ignorados; en el mejor de los casos, el dualismo quedará disgregado en un pluralismo de ordenamientos jurídico-estatales y Derecho internacional; pero la conclusión que se habrá impuesto con fuerza lógica incontrastable será un egotismo o solipsismo estatal. Los dualistas, ciertamente, quieren prevenir o corregir esta consecuencia, pero entonces resultan inconsecuentes con sus propias premisas, porque van a parar a posiciones monistas. Y es que éstas, decía Kelsen, son las únicas lógicas y, por consiguiente, las que con exclusividad poseen validez científica.

Pero el monismo, según Kelsen, se puede construir a base de la primacía del Derecho interno o la del Derecho internacional. La primera hipótesis convierte el Derecho internacional en un elemento del Derecho interno. Prevalece, con todas sus consecuencias, la idea de la soberanía del Estado que sólo voluntariamente se autolimita y, en lo que concierne a las relaciones internacionales, *reenvía* a las reglas conocidas con el nombre de Derecho internacional, lo mismo que, para otras cosas, algunas normas del Derecho internacional *reenvían* a otras reglas, verbigracia, las de la moral, como pueden ser la buena fe o la equidad. El Derecho internacional se convierte así en Derecho público externo del Estado, como lo consideraba Hegel, y su carácter de Derecho internacional desaparece, aunque no desaparece necesi-

⁶ *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen, Mohr, 1929, 2.^a ed., 1928; «Les rapports de système entre le droit interne et le droit international», *Recueil des Cours*, 1927. Un amplio resumen de este punto de vista, en mi libro *Kelsen. Estudio crítico de la teoría pura del Derecho y del Estado de la Escuela de Viena*. Barcelona, Bosch, 1933, pp. 71 y ss.

riamente el carácter jurídico de las relaciones que regula (lo mismo que son jurídicas las relaciones entre el Estado y las corporaciones territoriales descentralizadas). Pero la idea de una comunidad jurídica internacional resulta impensable e imposible en esa hipótesis.

En cambio, esa idea tiene que ser el supuesto de un Derecho internacional que, si se afirma como tal, tiene que implicar su supremacía sobre el Derecho interno, con el que constituye una unidad, pero en la que la norma primaria que la fundamenta está fuera y por encima de los Estados; y de ahí dimana que las constituciones estatales aparezcan como «delegadas» del ordenamiento internacional y que en éste se encuentren preceptos de rango superior a los legales del Derecho interno y que son obligatorios no sólo para el Estado abstractamente considerado, sino para los órganos del mismo y, en ciertos casos, también para los individuos.

Según Kelsen, la idea de una primacía del Derecho internacional está presente, aunque de modo a veces inconsciente y poco claro, en quienes se limitan a aceptar la existencia de algunos «principios» superiores a la voluntad de los Estados, como el famoso *pacta sunt servanda*, pues si este principio posee una validez objetiva, ésta tiene que transfundirse a cualesquiera pactos, también a los contraídos por los Estados, y así quedarán independizados de éstos y situados por encima de las voluntades que les dieron origen. Lo mismo ocurre con los que profesan la idea de los derechos fundamentales de los Estados y con quienes sostienen que un Estado que acaba de nacer está sometido, sin necesidad de expresar su voluntad, al Derecho internacional, y si se admite, como suele hacerse, que los Estados *deben* reconocer al nuevo, se reconoce implícitamente que unos y otros son miembros de la sociedad internacional. Pero esto significa que es el Derecho internacional quien define al Estado, y el nacimiento de un Estado significa que el Derecho internacional concede efecto jurídico al hecho de ciertos datos, definidos por él, es decir, confiere carácter jurídico a los actos efectivos del poder público de una comunidad cuando sus normas alcanzan en ella un cierto grado de eficacia.

Lo característico de esta doctrina de Kelsen era que cualquiera de estas dos hipótesis tiene el mismo valor teórico-jurídico, a condición de tomarlas en su pureza. Es decir, lo importante para él, como teórico del Derecho, era la unidad de la construcción desde el punto de vista lógico-formal y llevarla a sus últimas consecuencias sin mezclar elementos de uno y otro puntos de vista. Ahora bien, la elección de punto de vista sólo podía hacerse por motivos extrajurídicos. La teoría del Derecho puede únicamente mostrar el sentido de cada uno

y enraizarlo en la posición filosófica a la que responde. Y como son dos hipótesis de teoría del conocimiento jurídico, representan un caso especial de la teoría del conocimiento en general y su posición es un reflejo de la antítesis entre subjetivismo y objetivismo y, en último término, la de dos concepciones del mundo, es decir, en definitiva, de dos actitudes políticas.

La hipótesis de la primacía del orden jurídico estatal, que parte del hecho y del valor supremo del Estado soberano, poniéndolo en el centro o en la cima del orden jurídico universal, que no conoce más Estados que los que reconoce y que, por tanto, se erige en único soberano, es una imagen de la teoría subjetivista del conocimiento que, para concebir el mundo, toma como punto de partida el yo y no sale de él, porque «el mundo es mi representación» y, por consiguiente, proclama el solipsismo o la exclusividad del yo, como la correspondiente hipótesis jurídica proclama la exclusividad del soberano Estado-yo.

Por el contrario, quien para llegar al yo parte del mundo y presupone una razón objetiva universal y un espíritu universal del que los individuos no son sino subjetivaciones y concretizaciones, formas efímeras aparentes porque su espíritu no es más que una parte integrante del espíritu universal; su razón, sólo una irradiación de la razón universal, y el yo, un feudatario del soberano yo universal, tendrá que admitir la hipótesis de un orden jurídico universal, establecer la objetividad del Derecho internacional y considerar a los Estados no como soberanos, sino como meros órdenes parciales de la única soberana *civitas maxima*. Para el objetivismo, el individuo es mera apariencia. Una teoría que acepte la primacía del Derecho internacional tendrá que afirmar, por tanto, que así como los Estados son personificaciones de un orden jurídico parcial, integrado en un orden más alto y más amplio, lo mismo ocurre con los individuos en cuanto personas que, jurídicamente, son la personificación de un sistema de normas de un orden parcial.

Parece que, en este punto, Kelsen no ha procedido con demasiada claridad conceptual ni con plena coherencia lógica; en todo caso, se ha expresado con demasiado simplismo, con el mismo simplismo que le lleva a afirmar seguidamente que, desde el punto de vista del conocimiento práctico, la oposición de ambas hipótesis representa la antítesis de «imperialismo» y «pacifismo», pues quien afirma la primacía del orden jurídico estatal tiene que profesar una política imperialista, lo que sin duda es una afirmación excesiva, porque una correlación estructural entre dos formas de conocimiento no quiere decir que

necesariamente se produzca en la praxis una estructura de comportamiento que esté determinada por esa correlación. Por otra parte, el propio Kelsen introduce una decisiva aclaración: por paradójico que parezca, el imperialismo es esencialmente anarquismo. Hegel y Lasson son, a juicio de Kelsen, ejemplos típicos de cómo la relación Estado-Humanidad tiene que ser la del más desenfrenado individualismo si la relación Estado-individuo es universalista: pues el Estado es el centro de todo y no reconoce más que a sí mismo. La idea de una razón universal y de un espíritu universal es precisamente el punto de partida o el fondo último del pensamiento de Hegel, y por eso el individuo no es en él el valor supremo, y lo es en cambio el Estado en la medida en que es encarnación, mera subjetivización y concreción de esa realidad universal. Esto, claro es, lo sabe y lo recuerda Kelsen, y entonces lo que no se comprende es por qué quiere relacionar el subjetivismo en la teoría del conocimiento con las posiciones «imperialistas». Más coherente parece cuando afirma que, en cambio, la idea de una primacía del Derecho internacional es el correlato de la idea de la Humanidad, y que a una concepción objetivista de la vida que pone el valor ético del hombre en la Humanidad, corresponde la teoría jurídica objetivista que hace idéntico el concepto del Derecho con el de Derecho internacional, y es de ese modo un concepto ético. Sino que la idea de Humanidad ha de entenderse no sólo en sentido cuantitativo (como la *societas humani generis* o la *civitas maxima*), sino, ante todo, en sentido cualitativo, como lo humano en el hombre, que es lo *personal* que hay en él y en lo que está la raíz y la justificación de un verdadero universalismo.

Pero la posición de Kelsen era claro exponente de un relativismo científico riguroso, esto es, carente de razones científicamente justificativas en favor de una opción con implicaciones filosóficas, políticas y morales tan diferentes de la otra. Frente a esta actitud, los discípulos de Kelsen, como Kunz⁷ y Verdross⁸, se esforzaron desde un primer momento en sostener que, incluso desde el punto de vista lógico, la única posición válida era la de la primacía del Derecho internacional. Al fin, desde 1934, Kelsen pareció inclinarse también a este

⁷ «La primauté du droit des gens», *Revue de droit international et de législation comparée*, 1925, VI: «Völkerrechtswissenschaft und reine Rechtslehre», en *Wiener rechts- und staatswissenschaftliche Studien*, N. F., III, 1923.

⁸ «Grundlagen und Grundlegungen des Völkerrechts», *Niemeyers Zeitschrift für Völkerrecht*, 1921; *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes*, Tübingen, 1925; *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Viena, 1926; *Die gesellschaftlichen Grundlagen der Völkerrechtstheorie*, ARWPh., t. XVIII; «Le fondement du droit international», *Recueil des Cours*, 1927; «Règles générales du Droit de la Paix», *Recueil des Cours*, 1931.

punto de vista, y nunca abandonó su vieja tesis de la igual corrección teórico-jurídica de las dos hipótesis monistas⁹.

La posición monista a base de la primacía del Derecho internacional era también sustentada por aquellos años por otros autores que no tenían una conexión doctrinal directa, al menos, con la doctrina de Kelsen. Así, por ejemplo, por Salvio¹⁰ y por Georges Scelle, a quienes tuve ocasión de escuchar sendos cursos en la Académie Internationale de Droit International, de La Haya, en el año 1933. Para el primero no basta unificar, no basta decir que existen relaciones jurídicas de cierta especie entre los Estados, sino que en la unificación ha de incluirse, en todo caso, al Derecho internacional, y la hipótesis del primado del Derecho interno lo deja fuera del sistema como algo sin valor. Se impone, pues, la primacía de la constitución internacional, cuya norma fundamental es el *pacta sunt servanda*, como principio ético.

Scelle¹¹ fundamenta la necesaria construcción de un monismo jurídico en lo que llama un monismo social, que tiene muchos puntos de contacto con el solidarismo de Duguit. Para Scelle, la construcción del Estado como una persona moral o colectiva es una ficción tanto en el orden sociológico como en el jurídico, y es fruto de la tendencia al antropomorfismo propia del espíritu humano. La sociedad interna-

⁹ En *Reine Rechtslehre* (Franz Deuticke, Leipzig-Viena, 1934, pp. 143 y 144) sostiene que, puesto que el reconocer algo como Derecho depende de la aceptación de una norma fundamental, no puede negarse la posibilidad teórica de un punto de vista que sitúe esta norma en el ámbito del propio Estado; pero quien quiera evitar sus consecuencias—negar el carácter jurídico de los restantes ordenamientos estatales y del propio Derecho internacional—no tiene otra posibilidad que admitir la primacía del Derecho internacional. Sin embargo, en *General Theory of Law and State* (traducción española de E. García Máynez: *Teoría general del Derecho y del Estado*, México, 1950), sigue insistiendo en la libertad de elección entre las dos hipótesis monistas, porque esto «carece de importancia desde el punto de vista de la ciencia jurídica», y considera que, desde cualquiera de ellas, se puede por un uso indebido, extraer consecuencias contrarias al verdadero contenido del Derecho positivo (por ejemplo, la de que el Derecho internacional prevalece sobre el Derecho nacional, y que una norma de éste es nula si entra en contradicción con el Derecho internacional: pues el Derecho internacional general no contiene una norma positiva por la que se pueda anular una norma que le contradice; *ob. cit.*, pp. 408 y ss.). Y la nueva edición de *Reine Rechtslehre*, de 1980, insiste en los mismos puntos de vista. Ello obedece al escepticismo y al relativismo filosófico de Kelsen, a su cada vez mayor dedicación al análisis técnico y jurídico de los problemas del Derecho y a su estricta delimitación de estos problemas respecto del campo de la ética «This latter approach, in ultimate analysis, has persuaded him to hold that there can be no necessary choice on legal grounds between the primacy of municipal law and the primacy of international law, and to discount the view that legal consideration, as much, dictate a preference for the primacy of international law» (JEROME G. STARKE: «The primacy of the International law», en *Law State and International Order. Essays in Honor of Hans Kelsen*, The University of Tennessee Press, 1954, p. 313).

¹⁰ «Règles générales du Droit de la Paix», *Recueil des Cours*, 1933.

¹¹ «Règles générales du Droit de la Paix», *Recueil des Cours*, 1933; *Précis du Droit des Gens*, París, 1932, t. I, especialmente pp. 27 y ss. Sin embargo, objeta a Kelsen «ocuparse poco de las realidades» (p. 40). De Verdross, en cambio, dice que es quien mejor ha valorizado la primacía del Derecho internacional, así como ha sido Kunz quien mejor ha sabido demostrar esta tesis (pp. 41-42).

cional no se compone más que de individuos. En su seno coexisten distintas colectividades, pero la realidad última es el individuo. El fenómeno de organización social consiste en el reparto de los individuos sobre las diversas bases del domicilio, de los intereses, de las profesiones, de las afinidades, y en el reparto de las competencias territoriales, materiales o personales. Sobre esta base se alza la primacía del Derecho internacional, como orden jurídico universal de la Humanidad; el hombre es el único destinatario de cualquier norma, interna o internacional. El Derecho interno opera por delegación del orden internacional. Su realización implica que se produce un desdoblamiento funcional, de manera que los órganos estatales, a la vez que actúan como órganos del Derecho interno, lo hacen asimismo como órganos del ordenamiento internacional, lo cual se justifica por la carencia de órganos propios de este sistema jurídico. La noción de delegación—muy característica también de la doctrina kelseniana—determina la supremacía del Derecho internacional sobre los órganos jurídicos estatales.

Evidentemente, si se afirma la primacía del Derecho internacional, el orden jurídico interno queda en una posición subordinada. Sin necesidad de que la voluntad del Estado se realice por ningún acto expreso—por ejemplo, la «transformación» en Derecho interno del Derecho internacional de que hablaban Triepel y los dualistas—, la norma internacional queda automáticamente integrada en el sistema jurídico del Estado. Y si existe una relación de subordinación entre los dos sistemas de Derecho, el interno y el internacional, no puede darse un conflicto entre ambos; pues la contradicción que en algún caso pueda presentarse entre sus normas respectivas será un caso ordinario más de los que frecuentemente se dan entre una norma inferior y otra de rango superior. Pero entonces la consecuencia obligada tiene que ser que la norma interna que está en oposición con la norma internacional, jerárquicamente superior, es inicialmente nula, ya que su validez no podría tener otro fundamento que la norma superior—a la que contradice—. En este sentido, Verdross¹² consideraba que en el caso de que un Estado se exceda en las atribuciones que tiene delegadas del Derecho internacional, estamos en presencia de un caso análogo al de la ley anticonstitucional en Derecho interno; sino que, en este caso, esta actitud del Estado sólo podría ser impugnada por un procedimiento judicial internacional. Ahora bien, mientras este procedimiento no exista, es irremediable que los actos esta-

¹² *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, pp. 36-37.

tales contrarios al Derecho internacional subsistan, si bien el Derecho internacional puede vincular a ellos determinadas consecuencias, como el deber de anularlas o el de prestar una indemnización.

Hoy es frecuente recelar de un planteamiento unilateralmente monista de las relaciones entre Derecho interno e internacional a base de la primacía de este último por considerarse que el formalismo lógico de esta posición resulta de difícil aplicación para tener en cuenta la realidad jurídica, es decir, la realidad vista desde el ordenamiento jurídico de cada Estado concreto. Truyol Serra, por ejemplo, dice¹³ que el error fundamental de esta posición es el de confundir la superioridad del Derecho internacional respecto del Derecho interno con una relación de subordinación fundada en una delegación, la cual no se ve confirmada en la realidad internacional actual. Y desde un punto de vista filosófico-jurídico cabría objetar a Kelsen, según Truyol, que el postulado de la unidad sistemática es, ciertamente, un imperativo del pensamiento científico, pero que la posibilidad de unidad de las normas no es resultado de una conexión de delegación, sino de la identidad del concepto del Derecho.

Efectivamente, el planteamiento del problema ha evolucionado un tanto, de un lado, por exigencias de una consideración más realista de la experiencia jurídica, y de otro, por la importancia que el punto de vista jusnaturalista sigue manteniendo en el Derecho internacional. Esta doble dimensión es lo que se patentiza, por ejemplo, en la última fase del pensamiento de Verdross¹⁴, quien sin perjuicio de seguir afirmando la unidad del Derecho internacional y del Derecho interno, admite que ambos ordenamientos tienen una individualidad propia y que el primero no puede derogar por sí solo aquellas normas del Derecho interno que le son contrarias, si bien pueden éstas engendrar una responsabilidad internacional del Estado, afirmación, por otra parte, conforme con la jurisprudencia internacional. Esta doctrina de la responsabilidad internacional del Estado había sido también formulada por Gustavo Adolfo Walz¹⁵, quien admitió un sistema de pluralismo con subordinación parcial: una parte del Derecho interno está

¹³ *Fundamentos de Derecho internacional público*, en la «Nueva Enciclopedia Jurídica», y aparte, Barcelona, Seix, 1950, p. 26 (3.ª ed., Madrid, 1970). Es muy esclarecedora a este propósito la distinción entre tres diferentes sentidos en que puede hablarse de «primacía» del Derecho internacional, hecha por JEROME G. STARKE: *The Primacy of the International Law*, cit., pp. 308 y ss.

¹⁴ «Die allgemeinen Rechtsgrundsätze als Völkerrechtsquelle», en *Gesellschaft, Staat und Recht*, Viena, 1931; *Derecho internacional público*, trad. española de A. TRUYOL, 4.ª ed., Madrid, 1963, pp. 16 y ss.

¹⁵ *Völkerrecht und staatliches Recht*, Stuttgart, 1933; *Esencia del Derecho internacional y crítica de sus negadores*, traducción de A. TRUYOL, Madrid, 1943; «Les rapports du Droit international et le droit interne», *Recueil des Cours*, 1937, III.

sometida al Derecho internacional, aun cuando no lo está su fuente, y es ésta la que confiere validez al Derecho interno; pero el Estado es internacionalmente responsable cuando dicta normas contrarias al Derecho internacional u omite los medios para la realización de sus obligaciones internacionales.

Esta posición representó, a juicio de Truyol¹⁶, un primer paso hacia una solución certera del problema de las relaciones entre Derecho interno e internacional. El segundo fue dado por las soluciones de tipo jusnaturalista, como la representada en su última época por Verdross y por el profesor español, de tan grato recuerdo, Antonio de Luna¹⁷, a cuya doctrina se adhiere Truyol y, con matizaciones propias, la mayoría de los internacionalistas españoles¹⁸. Decía Luna que la comunidad internacional existe para el bien de los Estados y no tiene otra razón de ser que este bien común, en el que todos los Estados participan. Este bien común es subsidiario del bien común de las otras comunidades sociales que existen, además de la internacional, pues *el principio político que postula esta posición orgánica del bien común es la máxima libertad, compatible con el mínimo de autoridad que exija en cada coyuntura histórica el bien común de la comunidad superior*. Así los Estados crean, mediante usos repetidos con convicción jurídica o por acuerdo de voluntades en los Tratados, el Derecho internacional positivo sin otros límites que los que exija el bien común de la humanidad. De esta forma se establece una relación de coordinación entre los dos derechos bajo la supremacía de un orden jurídico común, que no puede ser otro que el Derecho natural, del que se desprenden unos principios generales que informan a la vez al Derecho internacional y al Derecho interno y que se particularizan, en cuanto que éste es el ordenamiento vital de un Estado particular, mientras que aquél es el de la comunidad de todos los Estados. Y así los principios de Derecho natural exigirán que una norma interna tenga vigencia mientras no vaya contra el bien común de la Humanidad y que la norma internacional a su vez no vaya contra los intereses vitales del Estado. En todo caso una norma interna contraria al Derecho internacional engendrará responsabilidad del Estado. Por otra parte, cada vez se hace más posible que las normas internacionales tengan vigencia directa interna sin necesidad de su transfor-

¹⁶ *Ob. cit.*, p. 26.

¹⁷ «Fundamentación del Derecho internacional», en *Actas del I Congreso del IHLADI*, Madrid, 1951, pp. 428 y ss.

¹⁸ Especialmente, además de TRUYOL, A. HERRERO RUBIO: *Derecho internacional público*, Valladolid, 1956, y M. AGUILAR NAVARRO: *Derecho internacional público*, t. I, Madrid, 1952. También L. GARCÍA ARIAS.

mación, sino sólo en virtud de una recepción general por el legislador estatal¹⁹.

Todo esto ha contribuido a que se haya relativizado bastante la oposición radical entre las tesis monistas y dualistas y que se hable por eso de un monismo y un dualismo moderados²⁰. Ocurre aquí algo de lo que, en el plano de la filosofía del Derecho, ha pasado con la antitesis entre jusnaturalismo e historicismo, que también se encuentra bastante atenuada porque se ha producido un acercamiento recíproco entre las dos posiciones que, en su significación originaria, permanecen incompatibles y el historicismo admite que hay algún elemento constante en el Derecho y acepta que se puede hablar de Derecho natural, así como el jusnaturalismo tiene que aceptar una irremediable dimensión de historicidad²¹. Por lo que respecta a nuestro tema, parece que las concepciones monistas actuales admiten que el caso de oposición entre norma estatal y norma internacional no se resuelve mediante la nulidad inicial de la primera, sino en aplicación de la norma de Derecho superior, el internacional, a través de distintas posibilidades, una de las cuales es la responsabilidad internacional del Estado, que también es reconocida por las posiciones dualistas. Y a su vez éstas han corregido sus perfiles más radicales, admitiendo que la separación y autonomía de los dos sistemas no excluye la continuidad del Derecho en ambos planos, pues el Estado opera, al mismo tiempo, como creador del Derecho en el orden interno y en el internacional. Por otra parte, como señala el profesor Carrillo Salcedo²², la doctrina se ha orientado últimamente hacia una más atenta consideración de los datos de la realidad internacional presentes en el problema; y así, con independencia de la solución de base que se admita (monista o dualista), el centro de gravedad se sitúa en los distintos sistemas nacionales y sus soluciones concretas, tratando de determinar en qué medida responden a las actuales exigencias derivadas del desarrollo del Derecho internacional.

¹⁹ TRUYOL, *loc. cit.*, pp. 26-27.

²⁰ DÍEZ DE VELASCO: *Instituciones de Derecho internacional público*, 3.^a ed., Madrid, 1976, tomo I, pp. 156 y ss. En una posición de monismo moderado se encuentra VERDROSS—que expresamente lo proclama así—, KUNZ («Teoría del Derecho internacional», *Cursos de la Academia de Derecho comparado e internacional*, vol. II, La Habana, 1954), y A. MIAJA DE LA MUELA: *Introducción al Derecho internacional público*, 6.^a ed., Madrid, 1974; «*Jus cogens*» y «*jus dispositivum*» en *Derecho internacional público*, en «Estudios jurídico-sociales en homenaje al profesor L. Legaz Lacambra», Universidad de Santiago de Compostela, 1960, tomo II.

²¹ Sobre esto vid. L. LEGAZ: «Problemas de la actual filosofía del Derecho», *Anales de la cátedra «Francisco Suárez»*, Granada, núm. 15, 1975; A. KAUFMANN: «*Naturrecht und Geschichtlichkeit*», en *Rechtsphilosophie im Wandel*, Frankfurt, 1972; G. FASSÓ: *Società, legge e ragione*, Milán, 1974.

²² Vid. su libro *Soberanía del Estado y Derecho internacional*, 2.^a ed., Madrid, 1976.

Recobra así toda su importancia lo que llamaba Mirkine-Guetzévitch²³ un Derecho constitucional internacional y el punto de vista de una unidad empírica del Derecho interno y el Derecho internacional. Con todo, pienso que en una teoría del Derecho sigue siendo perfectamente lícito sustentar la tesis de una primacía del Derecho internacional, aunque en un nivel que sea susceptible de dar cuenta de la realidad jurídica global, sin forzar su interpretación para encajarla rigidamente en moldes lógicos preconcebidos. La lógica es un ingrediente de un pensamiento que quiera ser científico y un límite que no cabe sobrepasar; pero no es la finalidad del pensamiento ni debe convertirse en su única posibilidad. En orden a las relaciones entre Derecho interno y Derecho internacional, la lógica impone sus exigencias. Es claro que si el Derecho natural subordina por igual al Derecho interno y al internacional, no sólo los coordina, sino que los jerarquiza, porque el bien común de la Humanidad es más alto que el de una comunidad jurídica particular y porque cuando el Estado afirma celosamente su esfera de competencia frente a las exigencias de la comunidad internacional, es cuando menos bastante probable que el individuo—que también es sujeto de aquélla—puede alegar que ha sido lesionado en algún derecho fundamental que le es reconocido internacionalmente, mientras que el caso contrario—que sea el Estado quien proteja derechos fundamentales del individuo amenazados oír la comunidad internacional—parece, por lo menos, bastante improbable. Por eso, si el Estado es responsable por una infracción del orden internacional, puede afirmarse que éste tiene primacía sobre el orden estatal y sólo por eso tiene sentido hablar de «infracción» y de «responsabilidad»²⁴. Puntos de vista igualmente lógicos se imponen en materias como el de la continuidad del Estado a través

²³ Este autor habló de una «internacionalización del Derecho constitucional» como una realidad empírica, es decir, como una unidad del Derecho público que se produce por el hecho de una práctica y efectiva recepción general del Derecho internacional por parte de las Constituciones. *Vid.*, entre otras, obras suyas, *Droit international et droit constitutionnel*, «Recueil des Cours», 1931, IV; *Droit constitutionnel international*, París, 1933, traducción española de L. LEGAZ, Madrid, 1936, prólogo de N. PÉREZ SERRANO. Cfr. lo que digo en «Las garantías constitucionales del Derecho internacional», *Horizontes del pensamiento jurídico*, pp. 19 y ss.

²⁴ Comentando críticamente a Hermann Heller, escribió magníficamente GÓMEZ ARBOLEYA que «la infracción no niega la exigencia; al contrario, la exigencia es la única que da a la infracción su carácter de tal. En cuanto haya unos *criterios objetivos*—admitidos por Heller—y *mal uso* de la necesidad, ya tenemos que afirmar la comunidad humana y un bien propio, objetivo y superior a los componentes». E inmediatamente antes había señalado que «la comunidad entre los Estados es el presupuesto desde el que incluso vale ese *derecho* a la existencia del Estado aislado, de que habla Heller («La teoría del Derecho internacional en el pensamiento de Hermann Heller», en *Revista Española de Derecho Internacional*, 3, 1949, y en el volumen *Estudios de teoría de la sociedad y del Estado*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, p. 178.

de un cambio revolucionario y el reconocimiento de un Estado nuevo. Todo esto, unido a una concepción universalista, de reconocimiento de una comunidad universal del género humano, con arreglo a la clásica doctrina de Vitoria —el famoso *totus orbis*— y de Suárez, a la que siempre se recurrirá con provecho, la tendencia incluso a hablar de la humanidad como sujeto de Derecho²⁵, al menos en el sentido de que todo avance personalista en el Derecho es una forma de atribuir a aquélla una personalidad jurídica, porque al potenciar cada persona en función de la humanidad que encarna se potencia a la humanidad como persona, todo esto, digo, lleva a la consecuencia de una afirmación de la primacía del orden internacional. Pero, al mismo tiempo, se hace patente en esto tanto o más que su dimensión de exigencia teórica y lógica, su dimensión ética. Evidentemente, las cosas son así, desde el punto de vista de la teoría del Derecho. Pero lo importante es que deben de ser así. Y esto significa, por de pronto, que debe admitirlo así el Derecho interno (y, por supuesto, también los propios órganos internacionales, y particularmente los de orden jurisdiccional). Para el jurista dogmático, el punto de vista de su Derecho interno es absolutamente decisivo; lógicamente, para él no cabe otra posición. Pues ahí es donde, en efecto, está el centro de gravedad de todo. Importa por ello que el Derecho interno adopte una posición de subordinación al Derecho internacional. Ahora bien, esto que de suyo constituye una exigencia éticojurídica, implica en quienes tienen que realizarla —los Estados, por medio de sus gobernantes y sus legisladores— una decisión política.

Los supuestos sociopolíticos de esta decisión han variado con los años y la consecuencia es un cambio en el sentido mismo de la decisión. En efecto, la situación internacional después de la segunda guerra mundial no es la misma que la de comienzos de siglo, y hoy existe una cantidad de organizaciones y de comunidades políticas internacionales cuya existencia es determinante tanto de los planteamientos teóricojurídicos de los problemas que suscitan, como de las decisiones políticas que respecto a ellos se hace preciso adoptar²⁶.

Aun a riesgo de caer en un esquematismo simplificador, me parece que la situación o el cambio de situación a que me refiero podría caracterizarse diciendo que en la época entre las dos guerras mun-

²⁵ Vid. L. LEGAZ: *La humanidad, sujeto de Derecho*, cit.

²⁶ Vid. sobre esto las agudas observaciones de M. AGUILAR NAVARRO en su trabajo «Una posible temática sobre las organizaciones internacionales», en *Estudios jurídico-sociales en homenaje al profesor L. Legaz*, t. II. «Ser miembro de una organización internacional supone para el Estado todo un proceso de revisión de sus estructuras, buscando una línea común con sus asociados y una posible actuación eficiente en una empresa supranacional» (p. 1218).

diales (con anterioridad a la primera, el tema de la primacía del Derecho internacional sobre el Derecho interno no había sido apenas objeto de consideración sistemática) la «masa» del Derecho internacional no era demasiado compacta ni abundante: algunos Tratados, algunas costumbres y unos cuantos principios aceptados por las naciones civilizadas. Pero, entre éstos, el de la soberanía absoluta de los Estados, los cuales se autolimitaban, por «elegancia» y por atenerse a una regla de juego limpio. Realizar expresamente una opción internacionalista y darle traducción jurídica en una declaración constitucional equivalía, en efecto, a una manifestación de fe pacifista y democrática, como la que llevó a cabo la constitución española de 1931, con su renuncia a la guerra como instrumento de política nacional y expreso acatamiento a las normas del Derecho de gentes. Quedaba así confirmado el esquema kelseniano sobre el sentido político de las hipótesis monistas, al menos de la hipótesis monista a base de la primacía del Derecho internacional.

Después de la segunda guerra mundial, me parece que nadie trata de hacerse cuestión de los «grandes principios del Derecho internacional», ni de que éste es una realidad insoslayable y que el Derecho interno no debe estar en contradicción con él. Ya no es un mero querer jugar limpio o, por lo menos, aparentarlo; no es sólo cuestión de «elegancia», sino reconocimiento como algo obvio de una realidad que se impone. Hoy sería insólito ver defendida una construcción monista a base de la primacía del Derecho interno con consciencia de las implicaciones epistemológicas, morales y políticas de semejante subjetivismo. Una opción política en ese sentido es muy poco probable, porque le faltan los supuestos sociopolíticos que la hagan viable. Pero lo característico de la situación actual es que, al universalizarse y, en cierto modo, trivializarse la otra hipótesis, al hacerse algo obvio y casi consabido, deja de ser lo importante, porque es nada menos, pero tampoco nada más, que el supuesto de que se parte. Lo importante es entonces otra cosa. La «masa» del Derecho internacional aumenta de volumen, se hace más compacta y, desde luego, mucho más precisa en sus exigencias, y eso da lugar a situaciones en las que surgen nuevas opciones políticas, que de ningún modo pueden reducirse a la disyuntiva «imperialismo» o «pacifismo», pero que son de las que realmente depende la efectividad o no del Derecho internacional, en cuanto que éste se concreta y precisa como Derecho de comunidades también concretas, por ejemplo la Comunidad Económica Europea, cuyo Derecho sí que gravita de modo muy directo sobre el Derecho interno, si bien sólo obliga, como es obvio, a quienes volun-

tariamente se insertan en ellas. Disponerse a aceptar la primacía de ese Derecho es, en la situación actual, lo que verdaderamente representa una opción política, sobre todo para quienes han de comenzar por ajustar su Derecho interno a las exigencias que de aquél dimanan, pero que estiman que el hacerlo así constituye precisamente su «obligación política» en una coyuntura histórica determinada²⁷.

Es evidente, pues, que los preceptos jurídicos existentes en un país en relación con el Derecho internacional tienen, según la situación en que se ha producido, un sentido y una intencionalidad política que varían en función de aquella circunstancia a la que deben su nacimiento. La Constitución española de 1931 significó una opción política de signo universalista y pacifista muy a tono con el ambiente liberal en que se inspiraba la Sociedad de Naciones²⁸. Su artículo 6.º hacía expresa renuncia a la guerra como instrumento de política nacional. El artículo 7.º declaraba que el Estado español acataría las normas universales del Derecho internacional, incorporándolas a su Derecho positivo. Y por el artículo 65 se obligaba a que todos los Convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de Naciones y que tuviesen el carácter de Ley internacional, se considerarían parte integrante de la legislación española, que habría de acomodarse a lo que en ellos se dispusiese. Una vez ratificado un Convenio internacional que afectase a la ordenación jurídica del Estado, el Gobierno presentaría en plazo breve al Congreso de los Diputados los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos. Y se establecía claramente que no podría dictarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios si no habían sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido.

En las Cortes constituyentes estos artículos apenas fueron objeto de discusión; y es característico que sólo algún diputado de la oposición formulase el temor de que «la ola del Derecho internacional arrollase nuestro Derecho interno». También lo es, sin embargo, desde otro punto de vista, que la Constitución que tan generosamente se abría a una primacía incondicionada del Derecho internacional no

²⁷ Sobre el concepto de la «obligación política» con referencia al orden internacional, vid. L. LEGAZ LACAMBRA: «La obligación internacional», en *Derecho de gentes y organización internacional*, publicaciones del Seminario «Alvaro Pelayo», Santiago de Compostela, 1961; «Political Obligation and Natural Law», en *Natural Law Forum*, vol. 2, núm. 1, 1957; «La lealtad política», *Revista de Estudios Políticos* núm. 210, 1976, pp. 20-22.

²⁸ Aunque desde un ambiente político bastante distinto, disposiciones análogas a las de la Constitución española de 1931 fueron recogidas en la nueva Constitución portuguesa, bajo el régimen de Salazar.

se plantease el problema de si alguna de las disposiciones en ella contenidas estaba o no en desacuerdo con algún principio de Derecho internacional. Y por eso cuando otro diputado, también de la oposición, suscitó este tema con ocasión de la discusión de la Ley sobre las Congregaciones religiosas, una voz de la mayoría contestó diciendo que había un límite, y que ese límite era la propia Constitución. Lo cual, aparte su claro sentido político, implica una contradicción lógica, porque significa admitir que la Constitución pueda contener válidamente normas contradictorias con un Derecho cuya primacía afirma la misma Constitución.

Por contraposición con esta situación, un régimen como el surgido del alzamiento del 18 de julio de 1936, consolidado por una victoria bélica, no era de esperar que hiciese grandes concesiones a ideologías de tipo pacifista ni declaraciones de acatamiento a un Derecho internacional que, por una parte, quedó «entre paréntesis» durante los años de la segunda guerra mundial y, por otra parte, con la derrota del fascismo y del nacionalsocialismo, representó el Derecho de una nueva organización internacional, que desde el primer momento se mostró hostil al régimen español.

Esto no quiere decir que, durante esos años, España haya ni proclamado ni practicado *lo contrario* de lo que se comprometía a hacer —y, sobre todo, de lo que significaba como expresión de una voluntad y de una conciencia jurídica— la Constitución de 1931, por el hecho de que su opción política significase, en el foro doméstico, lo contrario de lo representado por aquélla. Ahora bien, como declaración programática sólo se encuentra la del punto III de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, en donde se dice que «España, raíz de una gran familia de pueblos, con los que se siente indisolublemente hermanada, aspira a la instauración de la justicia y de la paz entre las naciones». Muy poco desde el punto de vista legislativo, pero confirmativo de una praxis, porque España, efectivamente, renunció a la guerra como instrumento de su política nacional en la única ocasión que tuvo de hacerlo, aun cuando el no hacerlo fuera, aparte de éticamente valioso, un evidente acierto político, basado, sin duda, en una clara pre-visión del resultado final de la contienda. Y de hecho, la acomodación a las normas internacionales, tal como se han perfilado desde la creación de la ONU, una vez que España ingresó en la misma, ha sido una realidad bastante constante y característica de la política española de lo que son ejemplo las

descolonizaciones llevadas a cabo²⁹. Pero, jurídicamente, se echa de menos una normativa más clara y precisa.

Y ante esa ausencia de normas resulta, por ejemplo, dudoso si el juez español puede o no aplicar el Derecho internacional consuetudinario, pues la falta de una norma que lo autorice podría implicar la consecuencia de que no puede hacerlo. Pero como a su vez esto podría hacer incurrir al Estado español en responsabilidad internacional, parece una solución más lógica y correcta la de que el juez que trate de adaptar el ordenamiento internacional y el del Estado español tendrá que aplicar también el Derecho internacional consuetudinario.

Por lo que se refiere a las normas convencionales, es de notar que, a lo largo de los últimos cuarenta años, se ha sostenido por la doctrina legal un criterio monista a base de la primacía del Derecho internacional. Hay, en efecto, un dictamen del Consejo de Estado de 1958 en el que se sostiene sin ambages en el sentido más rotundamente internacionalista: *a)* que en caso de oposición del contenido de normas, la internacional prevalece sobre la interna; *b)* que los preceptos de un Convenio internacional no pueden ser modificados eficazmente por una norma interna anterior o posterior; *c)* que los preceptos de un Convenio internacional son directamente eficaces en el ordenamiento español, sin necesidad de ser promulgados como ley interna. Y hay sentencias del Tribunal Supremo de los años 1970 y 1971 en las que se reconoce que los compromisos internacionales derivados de un instrumento expresamente pactado, llámese Tratado, Convenio, Protocolo o de otro modo, tienen primacía en caso de conflicto o contradicción con las fuentes del Derecho interno que pudieran diferir de lo estipulado.

Debe señalarse el hecho de que esta interesante doctrina legal es más avanzada que la que se expresa en el Código civil reformado, en su artículo 1.º, párrafo quinto del título preliminar, si bien la redacción del artículo ya representa un avance sobre la Ley de Bases, cuyo texto tenía matices, por así decirlo, más «reaccionarios»; pues allí se decía que las normas contenidas en los Tratados *no serían* de aplicación directa en España *mientras* no pasasen a formar parte de la legislación española. Se expresaba, pues, el punto de vista de la doctrina dualista sobre la necesidad de la *transformación*, lo que en este caso tenía un evidente sabor de recelo nacionalista y antiinternacionalista. El texto articulado adopta, por el contrario, el punto de

²⁹ Inspiradas principalmente por el magnífico y llorado ministro de Asuntos Exteriores Fernando María de Castiella, cuyos criterios no dejaron de suscitar fuertes tensiones en el seno del Gobierno.

vista del monismo, declarando que los Convenios internacionales *serán directamente aplicables* una vez publicados en el *Boletín Oficial del Estado*. Es una buena manera de decir algo distinto sin decir que, efectivamente, es distinto. Por lo demás, esta norma del Código civil deja aún bastantes vacíos que, en cambio, había llenado la doctrina legal anterior, pues ahora, por ejemplo, no se dice nada sobre la jerarquía de las respectivas normas internacional e interna, o lo que procede hacer en caso de conflictos; y tampoco se hace ninguna mención al tema de la aplicación de las normas internacionales consuetudinarias. Por ello entienden algunos—así el profesor Carrillo Salcedo— que esta norma es incompleta y poco oportuna, aunque limitada a lo que dice, ofrece una solución técnicamente correcta y válida desde un punto de vista internacionalista

Y desde luego el problema que de ningún modo se afronta en la legislación española es el de la posible contradicción entre las normas internacionales y las Leyes Fundamentales. La cosa no es demasiado sorprendente si se recuerda, como antes dije, que incluso en las Cortes de la República, pese a que la Constitución incorporaba el Derecho internacional a nuestro sistema jurídico, en cuanto alguien insinuó si algún precepto legislativo emanado de aquéllas no estaría en contradicción con normas internacionales, se señaló el límite de la Constitución como fundamento último de la validez de la norma discutida. Pues bien, este es el punto de vista que ha seguido dominando, si no que con más fuerza y coherencia. Pues, al fin y al cabo, ni en las Leyes Fundamentales ni en la práctica internacional española de estos últimos años se ha dado cabida a ningún precepto ni se ha llevado a cabo ninguna acción que fuese contraria a los principios comúnmente aceptados del Derecho de gentes; se han cumplido las obligaciones internacionales y se ha realizado honestamente una labor de cooperación a la paz y la justicia internacionales, como se dice en la Ley de Principios del Movimiento; pero tampoco existe ningún precepto que implique un reconocimiento de la primacía del Derecho internacional; y la posibilidad de que ciertas normas de éste pudieran afectar a la vigencia de nuestra estructura política era —y desde un punto de vista teórico-jurídico es aún— sencillamente impensable. Con la Constitución de 1931, los casos de fricción entre una norma constitucional y un precepto internacional tenían que ser necesariamente escasos y sólo referidos a ciertos casos-límite susceptibles, por lo demás, de interpretaciones diversas. Con nuestras Leyes Fundamentales esa posibilidad se ha visto hartamente incrementada, por razón de su mismo contenido, que está más o menos en pugna con la filosofía inspira-

dora de la evolución de la sociedad internacional, cuyo Derecho se va configurando cada vez más como un Derecho de integración, en el sentido de que responde al hecho de la creciente socialización y homogeneización de los contenidos culturales de los diversos pueblos y, por otra parte, al hecho también inexorable de que el individuo como tal va siendo reconocido como el sujeto por excelencia, en última instancia, del Derecho internacional. Todo esto implica la existencia de un Derecho que responde a las características de esta nueva situación, en la que se superan las viejas diferenciaciones, así como en el orden interno el principio de la igualdad ante la ley y el reconocimiento de los derechos del hombre superó las limitaciones del Derecho feudal y estamentario. Y la necesidad de que todo esto sea realidad efectiva desde el punto de vista jurídico—sociológicamente ya lo es—y no se diluya en formulaciones retóricas, lleva a la formación de grupos internacionales comunitarios, como las comunidades europeas o la de los Estados americanos o africanos, a las que jurídicamente no es obligatorio pertenecer, pero a las que, por obligación política, se debe o se tiene que pertenecer, aceptando todas las consecuencias jurídicas y políticas pertinentes. Durante cierto tiempo ha podido prevalecer la idea de que la obligación política primordial de todo Estado consiste en afirmar la primacía de las características propias de su régimen interno, aunque difieran de las generalmente dominantes en la comunidad internacional. Sin embargo, aun con esa idea dominante, se ha querido pertenecer a los organismos internacionales. Es inevitable que la pertenencia a éstos plantee problemas desde el punto de vista de la política interna, y ahí está el caso de los «disidentes» y de todos cuantos con razón les apoyan, que reclaman el cumplimiento de lo que se firmó en Helsinki. También nosotros sabemos algo de eso, desde que nos hemos planteado el problema de la pertenencia a las comunidades europeas. Hoy se es perfectamente consciente de las implicaciones jurídico-políticas de orden interno que ello comporta. Y sin poner en duda la buena fe de los planteamientos anteriores, no parece del todo seguro que hubiese una clara conciencia de esas implicaciones, a no ser que se contase (lo que parece bastante improbable) con que serían muy relativizadas o, por el contrario, con que no habría lugar a ello, porque desde luego no íbamos a ser aceptados. Hoy mucho de lo que se hace en nuestro país se hace con la mira puesta en la integración en esas comunidades y con el convencimiento de que, primariamente, esa es la obligación política o una de las fundamentales obligaciones políticas que gravitan sobre España en estos instantes. Es obvio que una obligación

LUIS LEGAZ Y LACAMBRA

política no es estrictamente ni una obligación moral ni una obligación jurídica, y se puede cumplir con la obligación ético-jurídica de acatar una primacía del Derecho de gentes sin insertarse en el área de ninguna comunidad internacional de ámbito «regional». Pero no es fácil, y sobre todo resulta difícil, evadirse de ajustar el Derecho interno al Derecho de gentes. Pues si la ONU todavía se basa en un pluralismo que hace posible la existencia en su seno de diversos regímenes políticos, ese mismo pluralismo formalista se va materializando cada vez más en diversas normas homogeneizadoras, por virtud de las cuales el respeto, por ejemplo, al pluralismo ideológico en el seno de cada Estado es el límite que aquel otro pluralismo puramente formalista se pone a sí mismo. Querer eludir esta realidad sería cerrarse a toda posibilidad de futuro.

LUIS LEGAZ Y LACAMBRA