

EL ROL DE LA PERSONA EN EL PROCESO DE CREACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL¹

Ximena Fuentes Torrijo^{*}

¹ Este artículo se basa en el curso que impartí en el XXVIII Curso de Derecho Internacional del Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Agradezco al Comité, y muy especialmente al Dr. Eduardo Vio Grossi, la oportunidad que me otorgaron para discutir este tema ante un público crítico y muy motivador.

^{*} Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad de Chile). D.Phil (University of Oxford). Abogada. Profesora de Derecho Internacional Público (Universidad de Chile y Universidad de Talca).

Introducción

La sociedad internacional está sufriendo cambios significativos. La creciente globalización de las relaciones jurídicas y comerciales entre los diversos sujetos que integran la comunidad internacional pone en cuestión la capacidad del Estado para regular lo que ocurre al interior de su territorio. En este contexto, la función cohesiva que tradicionalmente ha jugado el Estado al interior de las sociedades nacionales comienza a debilitarse, dejando espacio para que surjan otros criterios de identidad para ciertos grupos, ya sea al interior de cada Estado o a nivel incluso transnacional. Estos cambios afectan al derecho, tanto nacional como internacional. En particular, uno de los ámbitos afectados se refiere al proceso de creación de las normas jurídicas que ya no puede decirse que sea enteramente nacional ni que se encuentre completamente bajo el control de los Estados. Este trabajo explora la participación de los individuos y otros entes no-estatales en la creación de las normas del derecho internacional y cómo la entrada de nuevos sujetos en este proceso puede beneficiar o afectar los valores democráticos en la comunidad internacional.

La Globalización y el Concepto de Soberanía del Estado

La comunidad internacional se ha concebido tradicionalmente como un conjunto de Estados jurídicamente iguales, estructurada en base a un sistema horizontal, en el que cada Estado, a pesar de las evidentes diferencias económicas y de la desigualdad en el poder político, es igualmente soberano. Esta es la visión que heredamos de la Paz de Westfalia en 1648, fecha que es considerada como la del nacimiento de la idea de la soberanía. Pero la evidente desigualdad en términos de poder y riqueza, por una parte, y la constatación de la existencia de un cierto orden jurídico que trasciende a los Estados que lo componen, por la otra, contribuyen a la idea de que el concepto de soberanía es en buena medida un mito.

La idea de la soberanía de los Estados como un mito, precede al fenómeno de la globalización y ha sido enunciada por Louis Henkin, quien considera que el término ‘soberanía’ sólo tiene explicación en el contexto interno, y que no es correcto transferir el atributo de la soberanía al ámbito de las relaciones internacionales. Es así como Henkin señala que:

La soberanía, una concepción que deriva de las relaciones entre el príncipe y sus súbditos, no es un atributo externo necesario o adecuado para aquella abstracción que llamamos Estado. Tampoco es el término o concepto apropiado para definir la relación entre esa abstracción y las otras abstracciones que son los Estados. Para las relaciones internacionales, y de seguro para el derecho internacional, se trata de un término ampliamente innecesario que sería mejor evitar.

Uno puede describir el sistema de los Estados de mejor forma –sin

X. FUENTES TORRIJO

invocar ni implicar soberanía –como un contrato social entre entidades que acuerdan establecer un sistema de derecho e instituciones que los gobiernen, cediendo parte de su autonomía original, reteniendo el resto. Eso que ellos retienen no es ‘soberanía’ sino que es el remanente de aquellos que cedieron en función de las necesidades de la gobernabilidad.²

La soberanía, entonces, puede ser entendida desde dos puntos de vista: interno y externo. En sus orígenes la soberanía interna se concibió como un poder absoluto radicado en la persona del monarca. En la actualidad las cosas parecen ser diferentes y básicamente en occidente impera la idea de la soberanía popular. Desde la perspectiva interna, la soberanía puede, a su vez, ser entendida desde un punto de vista jurídico y desde otro político. En términos jurídicos la soberanía es concebida como el poder creador del derecho en un determinado territorio. Esta soberanía jurídica, en sus orígenes, también se concibió como absoluta, pero hoy en día se acepta en buena parte del globo que existen ciertos límites al poder constitucional o, por lo menos, ciertas reglas que deben seguirse en el ejercicio del poder constitucional.

El poder político, por su parte, es el poder interpersonal que se ejerce respecto de las condiciones de vida de los miembros de una determinada comunidad que se ubica dentro de un territorio y respecto de la distribución de los recursos allí existentes.³ La soberanía en términos políticos denota el poder de constreñir la conducta de otros. Esta soberanía política que, en sus orígenes también era absoluta, hoy día difícilmente puede describirse en esos términos. Según la tradición constitucionalista, el poder político o la soberanía se encuentran repartidos entre los diversos órganos del Estado.

La soberanía externa, por su parte, es el conjunto de poderes políticos y jurídicos que se ejercen dentro de un territorio sin reconocer sujeción a ningún otro poder externo. Esto es lo que Henkin, evitando el empleo del término soberanía por las razones que ya se expresaron, llama independencia y autonomía.⁴ Como indica Neil MacCormick:

...esto nos permite distinguir a un Estado completa o sustancialmente independiente de un Estado satélite o cliente de otro que, si bien puede ser jurídicamente independiente, no posee un efectivo poder de decidir en forma independiente. En un sentido jurídico, la soberanía externa es la autoridad que entrega el derecho internacional a cada Estado para ejercer el control jurídico de su propio territorio sin estar sujeto a ninguna

² Henkin, *International Law. Politics and Values*, Kluwer Law International, Boston, The Hague, London, 1995, p. 10 (mi traducción).

³ MacCormick, *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 127.

⁴ Henkin, *op.cit.*, pp. 10-11.

afirmación de sujeción jurídica respecto de otro Estado u organización. A esto debe sumarse, el derecho, conforme al ordenamiento internacional, de estar libre del ejercicio del poder militar o de intervenciones políticas de parte de los otros Estados.⁵

Ambos aspectos de la soberanía, interno y externo, están siendo cuestionados por la llamada globalización. La soberanía interna, que en occidente ha descansado por mucho tiempo en la idea de la soberanía popular, debe enfrentar el hecho de que este término ‘soberanía popular’ puede, hoy día más que nunca, parecer demasiado simple para dar cuenta de la diversidad de sujetos a quienes se reconoce el derecho de participar del proceso de toma de decisiones políticas. En el siglo diecinueve, los movimientos nacionalistas determinaron que el ámbito de la política se desarrollara dentro de las fronteras del Estado-nación y que el sujeto político se identificara con el pueblo.⁶ La situación actual dista mucho del contexto decimonónico. Hoy en día el lugar donde se desarrolla la política, es decir, el lugar donde se toman decisiones políticas, no corresponde sólo al Estado-nación sino que también se refiere a ámbitos subnacionales y supranacionales. En este sentido, la esfera de lo político se manifiesta hoy en día en múltiples niveles, incluyendo tanto un nivel subestatal como supraestatal.⁷ Así lo demuestra la existencia de demandas por mayor autodeterminación por ciertos grupos al interior del Estado-nación, como son los grupos indígenas, las minorías étnicas y los grupos nacionalistas. A nivel supraestatal no se puede dejar de mencionar el caso de la Unión Europea en que se amplía significativamente el concepto de sujeto político, haciendo a un lado el concepto de ‘pueblo’ para hacer lugar al concepto de ‘ciudadanía europea’.⁸

El estado actual de las cosas indica al Estado-nación que su supervivencia depende de aprender a reconstruirse para reconocer las demandas internas por mayor autonomía ejercidas por grupos que no se identifican con los intereses monolíticos del Estado y para establecer a nivel internacional fórmulas de cooperación con otros Estados para la solución de problemas comunes. En ambos casos el concepto tradicional de soberanía interna y externa debe ceder para reconocer el pluralismo al interior de la sociedad nacional, en el primer caso, y para transferir algunas facultades a órganos supranacionales, en el segundo.

⁵ MacCormick, *op.cit.*, p. 129.

⁶ Bellamy, ‘Constitutive Citizenship versus Constitutional Rights: Republican Reflections on the EU Charter and the Human Rights Act’, en Campbell et al, *Sceptical Essays on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 20.

⁷ Walker, ‘Human Rights in a Postnational Order: Reconciling Political and Constitutional Pluralism’, en *ibid*, p. 130.

⁸ Sobre las posibilidades de dar por establecida la existencia de una ciudadanía europea ver: MacCormick, *op.cit.*, pp. 143 y ss.

La Globalización y el Proceso de Creación de las Normas del Derecho Internacional

La transformación del concepto de soberanía heredado de la paz de Westfalia trae como consecuencia importantes cambios en el sistema jurídico internacional. De alguna manera, como se ha dicho en la sección anterior, la sola existencia del derecho internacional exige que el concepto de soberanía externa se entienda de un modo mucho más limitado que lo que la ciencia política nos ha tratado de enseñar. Por eso Henkin nos llama a reemplazar el término ‘soberanía’ por el de ‘autonomía’. Esa autonomía reconoce que muchas normas internacionales encuentran su fundamento obligatorio en la voluntad de los propios Estados, pero también acepta la existencia de normas que se crean al margen de esa voluntad. Pero, aparte de esto, en la medida en que el Estado mismo se reconstruye para enfrentar los desafíos que le plantea la globalización, los diversos actores nacionales a quienes se comienza a reconocer su entidad política al interior del Estado reclaman mayor participación en el proceso de creación de las normas internacionales. Por otro lado, los entes internacionales a quienes se traspasan ciertas facultades que antes se consideraban exclusivas del Estado comienzan a ‘legislar’ para la comunidad internacional, desafiando entonces la idea de que los Estados siempre mantienen el control del proceso creador de las normas internacionales. Pero antes de entrar a examinar la forma en que se están desarrollando los cambios, es útil comenzar con el estado original de la situación.

A. La teoría tradicional de las fuentes del derecho internacional

La visión voluntarista del derecho internacional, que encontró eco en el fallo de la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso *Lotus* (1927), no resiste la evidencia que existe en su contra. Así, los nuevos Estados que se forman deben aceptar el derecho internacional en el estado en que lo encuentran, aún cuando no dieron su consentimiento en el proceso de creación de esas normas. También se debe subrayar la existencia de principios, tales como *pacta sunt servanda*, el principio general de responsabilidad o la buena fe, que constituyen los cimientos del derecho internacional y que no descansan en el consentimiento de los Estados, sino que se trata de principios que debemos dar por supuestos a fin de poder concebir el derecho internacional como un verdadero sistema jurídico.⁹ La propia noción de *ius cogens* también desafía la validez de la teoría voluntarista, ya que una vez que una norma adquiere el estatus de *ius cogens* no será posible para los Estados pactar en contra de ella y, además, durante el proceso de formación de estas especiales normas no se acepta la intervención del ‘persistente objeto’.¹⁰

⁹ Henkin, *op.cit.*, p.32.

¹⁰ Brownlie, *Principles of Public International Law*, 4ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1998, p. 516; Henkin, *op.cit.*, p. 39.

Sin embargo, aún cuando estemos conscientes que el sistema jurídico internacional en efecto limita a los Estados más allá de su voluntad, lo cierto es que éstos han mantenido un rol preponderante en la creación de las normas de este sistema jurídico. Este rol preponderante se ha manifestado en la teoría tradicional de las fuentes del derecho internacional público, en que tratados y costumbre, consideradas en gran medida como el producto de la voluntad de los Estados, ocupan el sitio de honor, erigiéndose en las fuentes más importantes. Por eso, no es casualidad que el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia les otorgue un papel protagónico:

Artículo 38

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

- a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
- b. La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
- c. Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
- d. Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.

Incluso si aceptamos la visión, a mi juicio correcta, que el nacimiento de una costumbre no depende del consentimiento de cada uno de los Estados que resulta obligado, se debe reconocer que el sistema ofrece cierto respeto por la voluntad estatal, permitiendo, la mayoría de las veces, una vía de escape a través de la institución del objetor persistente.¹¹

El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia no contiene un listado exhaustivo de las fuentes del derecho internacional. Generalmente se suelen agregar a esta lista ciertos actos unilaterales de los Estados y ciertos actos de organizaciones internacionales. Respecto de estos últimos, se ha dicho que la mayor parte de las veces no se podrá apreciar una fuente directa de derechos y obligaciones internacionales puesto que las resoluciones de organizaciones

¹¹ En este sentido Prosper Weil ha dicho: ‘La teoría clásica del derecho internacional descansa en un delicado, por cierto, precario equilibrio entre dos preocupaciones opuestas: por un lado, el permitir que emerjan normas de derecho consuetudinario sin requerir el consentimiento individual de cada Estado; por el otro lado, el permitir a Estados individuales una vía de evitar resultar obligados por reglas que ellos no reconocen como tales’: ‘Towards relative normativity in international law’, *American Journal of International Law* (1983), vol. 77, pp. 433-434 (traducción de la autora).

X. FUENTES TORRIJO

internacionales, por lo general, no obligan *per se* a los Estados miembros y sólo sirven de antecedente para la eventual creación de una norma consuetudinaria. Sólo constituirán fuente directa de derecho internacional aquellas resoluciones de organizaciones internacionales a quienes los Estados hayan otorgado una suerte de poder legislativo, lo cual, se dice, no es frecuente. Sin embargo, cómo se verá en la sección siguiente esto puede estar cambiando.

B. La creciente creación de estructuras intergubernamentales y su impacto en el derecho internacional

Como señala Schreuer, en las últimas décadas se han creado numerosas organizaciones internacionales a nivel global y regional, a las que se han otorgado un número considerable de funciones y poderes propios de los Estados, de tal manera que se ha provocado un cambio significativo en la comunidad internacional.¹² El ejemplo más desarrollado en este sentido es la Comunidad Europea que, tratándose de una organización internacional creada por Estados, ha logrado establecer un sistema jurídico distinto de los sistemas jurídicos nacionales de sus miembros. En este sentido, se debe compartir la visión de Neil MacCormick cuando señala que, “a pesar de la retórica de los políticos, no puede argumentarse seriamente que los miembros de la Unión Europea permanezcan política o legalmente como Estados soberanos en el sentido estricto o tradicional de estos términos”.¹³ Las instituciones de la Comunidad Europea actúan con bastante independencia respecto de los Estados que las componen. Poseen amplias facultades legislativas, administrativas y judiciales. Si bien en algunas materias los Estados mantienen el control de la aplicación y del cumplimiento de las normas creadas por los órganos de la comunidad, en otros casos la normativa comunitaria se aplica en forma directa en el plano nacional, obligando incluso a los operadores internos del derecho a no aplicar la legislación nacional que contradiga la normativa comunitaria.

El sistema jurídico europeo se basa en tres doctrinas que han sido recogidas por la Corte Europea de Justicia: la doctrina del efecto directo, la de la supremacía y la del ‘nuevo sistema jurídico’, distinto del nacional y del internacional. La especial naturaleza del sistema jurídico de la Comunidad Europea no se debe al efecto directo ni a la supremacía, sino al hecho de que, como lo expone MacCormick, los criterios para reconocer la validez de las normas de la Comunidad son criterios propios o inherentes al sistema europeo mismo.¹⁴ Es verdad que a veces se trata de justificar la especial naturaleza jurídica del sistema europeo en base a las doctrinas del efecto directo y de la supremacía, pero como

¹² Schreuer, ‘The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?’, *European Journal of International Law* (1993), vol. 4, p. 451.

¹³ MacCormick, *op.cit.*, p. 133 (traducción de la autora).

¹⁴ *Ibid.*, p. 131.

bien señala De Witte, este tipo de argumento es circular.¹⁵ La circularidad estriba en el que el efecto directo y la supremacía, que fueron otorgados por las distintas órdenes constitucionales de la comunidad a la normativa comunitaria en razón de su especial carácter, se utilizan posteriormente para justificar este especial carácter. Justificar el especial carácter de la normativa comunitaria en las doctrinas del efecto directo y la supremacía es un error ya que hay muchas otras normas de derecho internacional que, sin perder su carácter de normas internacionales, también tienen efecto directo y supremacía en los sistemas nacionales. Por este motivo, resulta mucho más convincente el argumento de MacCormick para quien, si bien la validez del sistema europeo se explica en parte en función de los propios criterios internos (constitucionales) de validez, también se puede decir que la validez de muchas disposiciones de los sistemas nacionales depende del sistema comunitario mismo.¹⁶ Habría que agregar además que, a diferencia de lo que ocurre con otras normas de derecho internacional a las que los ordenamientos nacionales pueden a veces otorgar efecto directo y supremacía sobre el derecho interno, el efecto directo y la supremacía que se aplican dentro de la Comunidad Europea se refieren a normas en cuya elaboración no han participado los Estados como tales, sino que se trata de normas que han sido creadas por órganos que gozan de bastante autonomía. Esto último es lo que se llama supranacionalidad.

Esta supranacionalidad también se discute a propósito de otras formas menos intensas de integración. En el Cono Sur Americano, por ejemplo, el tema ha surgido en relación con el Mercosur. El tratado de Asunción de 1991 está lejos de crear una organización supranacional al estilo de la Comunidad Europea, ya que los órganos con facultades decisorias permanecen con una marcada naturaleza intergubernamental y el sistema de adopción de decisiones se basa en el consenso, de manera que las decisiones obligan a los Estados partes sólo en el caso en que todos ellos las hayan aceptado. Sin embargo, ya han surgido voces críticas en relación con esta estructura intergubernamental del Mercosur, haciendo ver la conveniencia de que el sistema evolucione hacia un modelo supranacional.¹⁷

Esta tendencia hacia la supranacionalidad no sólo se puede advertir en el ámbito de la integración económica y política entre los Estados, sino también en otros campos tales como el del derecho internacional del medio ambiente. En este contexto se puede mencionar el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Dañan la Capa de Ozono, cuyo artículo 2 relativo a los ajustes que pueden hacerse al control de sustancias dañinas sujeta a la minoría a la voluntad de una mayoría calificada. Respecto de este mecanismo se ha dicho que nos encontramos frente a

¹⁵ De Witte, 'Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order', en Craig y De Búrca (eds.) *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 208-9.

¹⁶ MacCormick, *op.cit.*, p. 132.

¹⁷ Ver por ejemplo la opinión de Ruiz Díaz Labrano, *Mercosur, Integración y Derecho*, Intercontinental Editora, Buenos Aires, 1998, p. 611.

X. FUENTES TORRIJO

una forma embrionaria de legislación internacional.¹⁸ Esta tendencia demuestra la existencia de una presión de parte de ciertos grupos de la comunidad internacional por el establecimiento de instituciones más poderosas en el campo de la protección del medio ambiente. Bodansky llama la atención, por ejemplo, que la Declaración de la Haya (1989), adoptada por veinticuatro países, entre ellos Alemania, Japón, India y Francia, proponga el desarrollo de nuevas formas institucionales con autoridad en materia de cambio climático.¹⁹

En la medida que las organizaciones internacionales adquieren facultades que antes eran propias y exclusivas de los Estados, se afecta el concepto de soberanía interna y externa. Sobretudo, se debe resaltar la pérdida de soberanía popular de los pueblos cuyos Estados deciden participar de estas nuevas estructuras supranacionales. Este es un punto que ha sido largamente discutido en el contexto de la Comunidad Europea, en que se habla de un déficit democrático al interior de la comunidad. Este déficit democrático se manifiesta en la existencia de una burocracia europea que no representa necesariamente los intereses de los ciudadanos de los diversos países que integran la comunidad. A esta situación se ha tratado de hacer frente mediante la reforma del Parlamento Europeo, que hoy es elegido en forma directa y cuyas atribuciones se han ampliado ostensiblemente. El gran desafío es cómo acercar el derecho comunitario al ciudadano común. Ese problema también afecta al derecho internacional general y en la siguiente sección se examinarán los esfuerzos actuales por otorgar mayor participación a la sociedad civil transnacional.

C. El papel de los sujetos no-estatales en la creación de las normas del derecho internacional

La creciente internacionalización de las relaciones jurídicas y comerciales ha tenido por efecto también resaltar la actividad transnacional de los sujetos no estatales, vale decir, las organizaciones no gubernamentales, las empresas y, en último término, aunque en forma limitada, también los individuos. El rol creciente que estos adquieren en el proceso de creación de las normas internacionales hace ver que, si bien el Estado todavía juega un rol preponderante, éste ya no goza de un entero monopolio en esta materia.

Una de las primeras formas de participación de individuos o grupos de privados en el procedimiento de creación de normas internacionales la encontramos en el seno de la Organización Internacional del Trabajo. En efecto, la OIT realiza su labor legislativa a través de la Conferencia Internacional del Trabajo que se reúne una vez al año. En esta Conferencia se adoptan las

¹⁸ Bodansky, 'The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law', *American Journal of International Law* (1999), vol. 93, p. 608.

¹⁹ *Ibid.*

Convenciones y Recomendaciones de la OIT, además de tratarse otras materias laborales de importancia, aprobándose las Resoluciones que sirven de guía para el trabajo futuro de la organización. Esta Conferencia está formada por delegados de los diversos Estados que son miembros de la OIT. Pero lo que es interesante destacar es que los delegados de los Estados no son todos representantes del gobierno. Cada Estado envía cuatro delegados, dos de los cuales corresponden a representantes gubernamentales, uno es un representante de los trabajadores y el otro es un representante del sector de los empleadores. Todos los delegados tienen los mismos derechos. De esta manera, los delegados de los trabajadores y de los empleadores pueden votar perfectamente en contra de su propio gobierno, puesto que representan los intereses particulares de los sectores respectivos.

Otro ejemplo de participación no estatal en el proceso de creación de las normas del derecho internacional se encuentra en la influencia que ejerce la doctrina en el campo del derecho internacional. En relación a este punto se debe reconocer que el impacto de los ‘scholars’ en derecho internacional es mayor que el valor que normalmente se les reconoce en los sistemas jurídicos nacionales. Esta labor de la doctrina se realiza muchas veces en forma individual, pero otras veces se trata de organizaciones privadas de estudiosos del derecho internacional que se comprometen en la labor de creación de normas a través de intentos privados de codificación de las normas del derecho internacional en determinadas materias. Uno de los primeros intentos de codificación del derecho internacional se realizaron por la *International Law Association* creada en 1873 y por la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, que fue una de las primeras en tratar de codificar las reglas sobre responsabilidad internacional de los Estados.

La Organización de las Naciones Unidas, que es una organización intergubernamental, contempla la participación de organizaciones no gubernamentales en el contexto de la labor del Consejo Económico y Social. Así, el artículo 71 de la Carta de la ONU dispone que:

Artículo 71

El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas.

En principio esta relación entre ECOSOC y ONGs fue concebida en un contexto de consulta, pero se dice que ha evolucionado hacia cierta representación que las ONGs han ganado en el ECOSOC gracias a que se permite su participación a través de la acreditación.²⁰ En 1998, más de mil trescientas

²⁰ Chinkin, ‘Human Rights and the Politics of Representation: Is There a Role for

X. FUENTES TORRIJO

cincuenta ONGs habían recibido cierto estatus consultivo dentro del ECOSOC, lo que les ha significado obtener acceso a una serie de órganos de las Naciones Unidas con competencias en materias de derechos humanos.²¹

Esta participación de las ONGs en la labor de creación de las normas del derecho internacional se ha incrementado en los últimos años, particularmente en las áreas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional del medio ambiente. En el ámbito de los derechos humanos la labor de las ONGs comenzó por contribuir a la tarea de investigación de violaciones de derechos humanos, haciendo pública la información sobre violaciones de derechos humanos en diversos países. Las ONGs también han realizado una importante labor de lobby frente a los gobiernos para influir en la política que éstos tengan en materia de derechos humanos. En fin, las ONGs hacen presión y crean conciencia pública sobre temas de derechos humanos y eso ha contribuido a que los gobiernos adopten tratados de protección de los derechos fundamentales. En este sentido, se puede destacar la labor de Amnistía Internacional y sus campañas internacionales contra la tortura, que han jugado un papel importante en la prohibición internacional de la tortura.

Uno de los ejemplos más notables del papel que pueden cumplir las ONGs se encuentra en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y que entró en vigor en septiembre de 1990. El artículo 45 de esta Convención dispone:

Con objeto de fomentar la aplicación efectiva de la Convención y de estimular la cooperación internacional en la esfera regulada por la Convención:

- a) Los organismos especializados, el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia y demás órganos de las Naciones Unidas tendrán derecho a estar representados en el examen de la aplicación de aquellas disposiciones de la presente Convención comprendidas en el ámbito de su mandato. El Comité podrá invitar a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y a otros órganos competentes que considere apropiados a que proporcionen asesoramiento especializado sobre la aplicación de la Convención de los sectores que son de incumbencia de sus respectivos mandatos. El Comité podrá invitar a los órganos de las Naciones Unidas a que presenten informes sobre la aplicación de aquellas disposiciones de la presente Convención comprendidas en el ámbito de sus actividades.
- b) El Comité transmitirá, según estime conveniente, a los organismos especializados, al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y a otros órganos competentes, los informes de los Estados Partes que contengan

International Law?', en Byers (ed.), *The Role of Law in International Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 135.

²¹ *Ibid.*

una solicitud de asesoramiento o de asistencia técnica, o en los que se indique esa necesidad, junto con las observaciones y sugerencias del Comité, si las hubiere, acerca de esas solicitudes o indicaciones.

c) El Comité podrá recomendar a la Asamblea General que pida al Secretario General que efectúe, en su nombre, estudios sobre cuestiones concretas relativas a los derechos del niño;

d) El Comité podrá formular sugerencias y recomendaciones generales basadas en la información recibida en virtud de los Artículos 44 y 45 de la presente Convención. Dichas sugerencias y recomendaciones generales deberán transmitirse a los Estados Partes interesados y notificarse a la Asamblea General, junto con los comentarios, si los hubiere, de los Estados Partes.

En la elaboración de esta Convención las ONGs cumplieron un importante papel en el proceso de negociación en la medida que se les permitió participar en los grupos de trabajo. Lo más interesante es que, además de haber participado en la etapa de elaboración del texto de la Convención, las ONGs mantienen un rol dentro del proceso de supervisión de la aplicación de la Convención en la medida que el Comité así lo permita.

En otra área del derecho internacional, cercana al ámbito de los derechos humanos, como es el control de armamentos y el desarme, las ONGs y los individuos privados también han jugado un papel importante en la creación del derecho internacional. La existencia misma de la Convención sobre Minas Antipersonal (Convención de Ottawa de 1997) se debe en gran parte a la campaña iniciada años antes por las ONGs. En reconocimiento de esta labor, en 1997 se entregó el premio nobel de la paz a Jody Williams, quien coordinó la campaña internacional para la prohibición de las Minas Antipersonal.²²

En el ámbito del derecho internacional del medio ambiente, las ONGs que tienen entre sus objetivos la promoción de la protección ambiental han tratado de obtener una mayor participación en el proceso de creación de las normas internacionales. Sin embargo, en las diversas áreas que cubre la protección del medio ambiente el proceso sigue liderado fuertemente por los Estados. Esto queda claramente demostrado con la Convención sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto que no prevén la participación formal de actores no estatales. A pesar de ello, no se puede dejar de señalar que las ONGs han obtenido un amplio acceso en la negociación de estos instrumentos internacionales.²³

²² La Cruz Roja también desempeñó un papel fundamental en el éxito de la negociación de esta Convención.

²³ En lo que se refiere a la participación de ONGs en la negociación del Convenio Marco sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto ver Falk y Strauss, 'On the Creation of a Global Peoples Assembly: Legitimacy and the Power of Popular Sovereignty', *Stanford Journal of International Law* (2000), vol. 36., pp. 196 y ss.

X. FUENTES TORRIJO

Al igual que las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones medio ambientalistas hacen lobby frente a sus gobiernos para que éstos representen sus intereses en la negociación de tratados medio ambientales. Una forma actual en que la influencia de las ONGs parece ser muy efectiva es integrando las delegaciones gubernamentales que asisten a las negociaciones internacionales. Sin embargo, en este caso será muy probable que exista coincidencia entre las posiciones del gobierno y las ONGs, puesto que de otra manera sería más difícil obtener una invitación para integrar la delegación oficial. Pero, además de integrar las delegaciones oficiales, las ONGs también han logrado obtener, en forma independiente a la acción de los respectivos gobiernos, la calidad de observadores en las conferencias de negociación de instrumentos internacionales relativos a la protección ambiental.

En este ámbito es interesante mencionar un caso especial en que una ONG representó ella misma los intereses de ciertos Estados en el proceso de negociación de un tratado internacional. En efecto, CIEL (*Center for International Environmental Law*) representó los intereses de varios Estados constituidos por pequeñas islas en la negociación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.²⁴ Se trataba de Estados muy pequeños, los que se podrían verse afectados en su integridad territorial por los efectos que el cambio climático pudiera tener sobre el nivel de los océanos. Siendo Estados muy pequeños y sin la capacidad económica y los recursos humanos para enfrentar la negociación, la ONG que los asesoró podía ayudar a superar esas carencias estatales.

Por último, es útil referirse al papel que pueden jugar los sujetos no-estatales en el proceso de creación de normas del derecho internacional económico. Revisemos algunos de sus logros y fracasos en los diversos foros económicos. En el Banco Mundial, por ejemplo, las críticas que recibió la institución durante los años ochenta y noventa, la llevaron a establecer los Paneles de Inspección encargados de recibir reclamos por los efectos medio ambientales adversos de los proyectos financiados por el Banco. Es aquí donde las ONGs pueden ser escuchadas. Sin embargo, se debe tener presente que los Paneles de Inspección solamente elaboran recomendaciones no vinculantes.²⁵ Sin embargo, hay que destacar que a través de la Oficina de Relaciones Banco Mundial/ONG se otorga participación a las ONGs en el diseño y ejecución de los proyectos del Banco.

En relación con la Organización Mundial del Comercio, que es la encargada de proveer las bases legales e institucionales para el libre comercio mundial, las ONGs también han podido obtener cierto acceso. Es así como se creó el Comité sobre Comercio y Medio Ambiente el cual tiene por objeto precisamente escuchar las posiciones de las organizaciones ambientalistas. Estas también han tenido

²⁴ Sobre el rol de las ONGs en la negociación de la Convención sobre Cambio Climático ver *ibid.*, p. 198.

²⁵ Chinkin, *loc.cit.*, p. 141.

ocasión de acceder a las instancias de solución de controversias de la OMC. Por ejemplo, en el caso de las Tortugas y los Langostinos (1998) entre Estados Unidos y varios países asiáticos exportadores de langostinos, el Panel recibió *amicus curiae* de ciertas organizaciones no gubernamentales (del Center for Marine Conservation y del Center for International Environmental Law, y del World Wide Fund for Nature). India, Pakistán y Malasia, los demandantes en este caso, solicitaron al Panel que no tuviera en cuenta estas presentaciones. Estados Unidos, por su parte, alegó que, de acuerdo al artículo 13 del Acuerdo sobre Solución de Controversias, los paneles estaban facultados para buscar toda la información que fuera relevante y que, por lo tanto, podía darse consideración a estos documentos presentados por organizaciones no gubernamentales. El Panel decidió que, en la medida que el mismo no había solicitado esta información de acuerdo al artículo 13, no daría consideración a esos instrumentos. Estados Unidos apeló, y el Cuerpo de Apelación modificó la decisión de primera instancia, señalando que la aceptación de información no solicitada provista por fuentes no gubernamentales no era incompatible con las reglas del procedimiento de solución de controversias.²⁶

El impacto de las ONGs no sólo se hace sentir cuando a éstas les es otorgado formalmente el derecho a ser oídas. Otras veces se hacen escuchar mediante la presión política que son capaces de ejercer, como lo demuestra el fracaso del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones que, hasta 1998, se negociaba bajo los auspicios de la OCDE. Se trataba de una negociación que había marginado la participación de los países en desarrollo, a pesar de que las disposiciones del acuerdo tenían por objeto precisamente la protección de la inversión extranjera en estos países. Fueron más de seiscientas las ONGs que públicamente se opusieron al acuerdo, cuyas negociaciones se suspendieron en abril de 1998.²⁷

El Individuo y el Proceso de Creación de las Normas del Derecho Internacional Público: El Déficit Democrático del Sistema Internacional

En las secciones anteriores se ha identificado el rol preponderante que corresponde al Estado en la creación de las normas del derecho internacional público y se ha puntualizado también que uno de los efectos de la globalización es la entrada de nuevos actores al proceso de creación de las fuentes del derecho internacional. Entre estos nuevos actores se han mencionado las organizaciones internacionales, a quienes los Estados traspasan en forma creciente un conjunto de atribuciones que antes se pensaba eran propias y exclusivas de los Estados. De esta manera, las organizaciones internacionales ganan en el ámbito internacional una influencia que es independiente de la del conjunto de los Estados que las componen. Asimismo, se ha hecho mención de la participación de organizaciones

²⁶ WT/DS58/AB/R, para. 109.

²⁷ Sobre este punto ver Gambvle y Ku, 'International Law —New Actors and New Technologies: Center Stage for NGOs?', *Law and Policy in International Business* (2000), vol. 31, pp. 253 y ss.

X. FUENTES TORRIJO

no gubernamentales y otros sujetos no-estatales en el proceso de creación de las normas del derecho internacional. El resultado es que hay un conjunto de diversos sujetos que han cobrado relevancia política internacional y esta transformación hace necesario preguntarnos por el papel que cumplen los individuos en este proceso. ¿Ha ganado o perdido participación el ciudadano común en relación con las normas internacionales, las que, cada vez con más frecuencia, afectan su vida cotidiana? Esa es la pregunta que se tratará de responder en esta parte.

El derecho internacional público, en la medida que se considera que es un derecho creado primordialmente por los Estados, no es un sistema democrático. La democracia es un concepto que envuelve la idea de que todos los ciudadanos tienen derecho a participar del proceso de toma de las decisiones políticas que son aplicables dentro de sus respectivas sociedades.²⁸ También se dice que el concepto lleva envuelta la idea de que hay ciertos límites a las decisiones de la mayoría y que, por lo tanto, ciertos derechos deben ser protegidos.²⁹ A pesar de que tanto la participación política de los ciudadanos en sus propios países como la existencia de un catálogo de derechos humanos han sido reconocidos por el derecho internacional, el sistema internacional como tal no se basa en la idea de la participación democrática. Como lo señala Crawford, hay varias características del sistema internacional que evidencian la falta de democracia en este ámbito.³⁰ Entre éstas, es interesante subrayar el hecho de que el proceso de creación del derecho internacional radica esencialmente en los poderes ejecutivos de los Estados. Este rol preponderante que cumple el ejecutivo en el ámbito internacional le resta transparencia al proceso de toma de decisiones. Dicho de otra manera, las decisiones se toman sin mucha participación pública, las discusiones se llevan a cabo a puertas cerradas, sin que se tomen en cuenta las visiones de los diversos sectores de la sociedad. Este papel del poder ejecutivo se ha intensificado en el último tiempo en que se requiere enfrentar con rapidez los problemas globales. Para los países pequeños esto es aún más cierto, en la medida que no cuentan con la misma capacidad negociadora que los países grandes y, por lo tanto, deben dotar a sus negociadores de mayor poder. Para los países pequeños la alternativa de incorporar al parlamento en todas las negociaciones puede no ser siempre una alternativa realista y eficiente.

Otro aspecto que contribuye al déficit democrático del sistema jurídico internacional es el principio de igualdad soberana entre los Estados. Por supuesto, esta igualdad es esencialmente un concepto jurídico, distinto de la igualdad económica y política que claramente no existe en el orden internacional. Sin perjuicio de ello, la igualdad jurídica nos señala que cada Estado es igual a los

²⁸ Ver Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 3 del Protocolo I a la Convención Europea de Derechos Humanos; y el Artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

²⁹ Crawford, 'Democracy and the body of international law', en Fox and Roth (eds.), *Democratic Governance and International Law*, 2000, pp. 92-3.

³⁰ *Ibid*, pp. 95 y ss.

otros, sin importar las diferencias en población, extensión del territorio o capacidad militar. Esta igualdad se ha traducido, en general, en un esquema en que cada Estado posee un voto en la arena internacional. Este es el esquema bajo el cual funciona la Asamblea General de las Naciones Unidas que, en general, es descrita como el órgano más democrático al interior de la organización. Sin embargo, si entendemos la democracia como el sistema de gobierno en que los ciudadanos tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones, ciertamente la Asamblea General no promueve esta idea. Las ventajas del sistema en que cada Estado posee un voto, si lo comparamos con un sistema de voto ponderado, no son para nada claras. La distorsión es evidente si se piensa que los países se distinguen por varios factores, entre ellos, el de la población. Es así como Bodansky describe el sistema de “cada Estado un voto” como ilegítimo, ya que éste otorga a los ciudadanos de países pequeños mayor influencia que la de los ciudadanos de países grandes.³¹ Esta situación es más grave si se considera que actualmente las normas internacionales no sólo crean derechos y obligaciones para los Estados como tales, sino que afectan directamente también a los individuos.

A pesar de la idea de la igualdad soberana, las decisiones internacionales se ven afectadas la mayoría de las veces por las diferencias políticas y económicas entre los Estados. Este es otro factor que contribuye a la existencia del déficit democrático internacional. Es claro que en muchas áreas del derecho internacional los países industrializados tienen mayor poder negociador que los países en desarrollo. El derecho internacional monetario y el derecho del desarrollo ilustran bien este punto. Así lo demuestra la experiencia del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En términos generales, se puede decir que las diferencias de poder se reflejan en el proceso de creación del derecho internacional, después de todo la capacidad para determinar la agenda internacional ha sido correctamente identificada como una forma especialmente efectiva de ejercicio del poder.³²

La creación de estructuras institucionales a través de las cuales los Estados tratan de aunar esfuerzos y controlar las situaciones que escapan al poder individual de ellos, también contribuye al déficit democrático del que se habla. El riesgo de esta situación es que se disminuye la posibilidad de participación del individuo en las decisiones que afectan su propia vida.³³ En relación con la Comunidad Europea, por ejemplo, se ha dicho lo siguiente:

La existencia de la Comunidad ha implicado la transferencia de competencia en varias materias desde el Estado nación hacia Bruselas.

³¹ Bodansky, ‘The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?’, *American Journal of International Law*, (1999), vol. 93, p. 614.

³² Hurrell and Kingsbury, *The International Politics of the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 1992, p. 37.

³³ Reisman, *loc.cit.*, p. 412.

X. FUENTES TORRIJO

Esto ha significado que, en un sentido literal, los asuntos se alejan aún más del ciudadano. Este ha sido también uno de los factores para cuestionar la legitimidad de la Comunidad: ¿por qué esa ‘gente de allá’ toma decisiones que me afectan a mí ‘acá’?³⁴

Frente a todos estos elementos no democráticos que se asocian con el sistema jurídico internacional, surge la alternativa de otorgar más participación a la llamada sociedad civil transnacional. Pero se dice que esta sociedad civil transnacional no puede actuar en forma fragmentada porque no existe por ahora la posibilidad física de otorgar participación a cada ciudadano en forma individual.

Eso explicaría el rol importante que han ido adquiriendo las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, la inclusión de ONG en el proceso no constituye en sí misma la solución para el problema de la falta de democracia en el sistema internacional. De hecho, es incluso posible señalar que la participación de las ONG muchas veces ayuda a acrecentar la falta de participación de los individuos en las decisiones que afectan sus vidas.

Lo primero que se debe tener presente al respecto es que entre las ONG que actúan en la vida internacional ocupan un lugar prominente las empresas transnacionales, las que cuentan con el presupuesto necesario y los recursos humanos para influir en forma efectiva sobre los gobiernos. Las diferencias en el acceso a los foros internacionales no sólo se constatan al comparar el poder de las empresas transnacionales con el de otras ONG. Tratándose de éstas últimas también es posible identificar grandes diferencias. En este sentido, en general, no es lo mismo una ONG de un país industrializado que una del tercer mundo. Así, la promoción de la participación de ONGs en los foros internacionales puede exacerbar las diferencias entre el mundo industrializado y el subdesarrollado o, lo que a veces se llama, la división Norte/Sur. Un estudio acerca de la intervención de ONGs en Brazil y la India en el contexto del debate sobre el cambio climático, muestra cómo la política gubernamental de estos países fue influida fuertemente por los intereses extranjeros.³⁵ En ese estudio se trata de demostrar que, mientras las ONG extranjeras tuvieron éxito al presionar a los gobiernos nacionales de Brazil y la India, los grupos de interés nacionales fueron marginados del debate.³⁶

En esta misma línea Mertus describe cómo algunas ONG pueden actuar en contra de los valores democráticos cuando intentan transformar la estructura social

³⁴ Craig, ‘The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy’, en Craig y De Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 23.

³⁵ Jakobsen, ‘Transnational environmental groups, media science and public sentiment(s) in domestic policy-making on climate change’, en Higgot, Underhill and Bieler (eds.), *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Routledge, Londres y New York, 2000, pp. 274 y ss.

³⁶ *Ibid*, p. 282.

de determinadas sociedades, imponiendo su propia visión del bien colectivo, sin mediar consulta con la sociedad civil local. Esto se ha constatado en particular en el área de los derechos humanos.³⁷

A parte de esto, se debe tener presente también que existen varios otros problemas asociados a la participación de ONGs en el proceso de creación de las normas internacionales. Sobre este punto, Chinkin nos señala que muchas de estas ONGs no gozan de una democracia interna que asegure transparencia y participación en la elección de sus autoridades, no se sabe a quiénes representan ni está claro cómo responden y ante quién.³⁸ Por otro lado, hay que recordar que el rol que puedan asumir las ONGs depende en gran medida de sus recursos financieros y por eso puede ser fácil que caigan presa de los intereses de sus financistas. Todo esto ayuda a desmitificar la idea de que un aumento en la participación de ONGs se traduciría necesariamente en una mayor legitimidad democrática de las normas internacionales.

¿Cómo superar el Déficit Democrático?

Acercar al individuo al proceso de creación de las normas del sistema jurídico internacional es uno de los desafíos actuales del derecho internacional. Las fórmulas para lograr este objetivo son varias.

Pese a los problemas mencionados en las páginas anteriores, las organizaciones no gubernamentales pueden jugar un rol destacado en esta tarea. Ellas pueden servir de vehículos a través de los cuales los individuos den a conocer sus posiciones en los diversos foros internacionales. Para contrarrestar las propias falencias democráticas de estas instituciones sería conveniente formalizar el proceso de participación de las ONG a fin de otorgar mayor transparencia al sistema y mayores oportunidades de ejercer control sobre ellas. Asimismo, se podría seguir un principio de equidad en la participación, de tal manera de obtener un cierto equilibrio en la representación de intereses diversos, particularmente, con el objeto de reflejar las diferencias económicas y políticas entre países industrializados y países en desarrollo, y las diversas culturas de las que se compone el planeta. Es conveniente pensar en buenos mecanismos de control a fin de evitar abusos de poder y otras malas prácticas por parte de las ONGs. Estos mecanismos de control debieran extenderse también a las organizaciones intergubernamentales.

Otra manera de acercar el derecho internacional a los individuos es a través de la creación de instancias más representativas al interior de los esquemas de integración regional. La Comunidad Europea ya se ha movido en este sentido con

³⁷ Mertus, 'From Legal Transplants to Transformative Justice: Human Rights and the Promise of Transnational Civil Society', *American University International Law Review*, (1999), vol. 14, pp. 1372 y ss.

³⁸ Chinkin, *loc.cit.*, pp. 141-2.

X. FUENTES TORRIJO

la entrega de mayores atribuciones para el Parlamento Europeo.

Una mayor transparencia y acceso a la información en el plano internacional puede también ayudar a otorgar real participación internacional a los individuos. Esto se puede realizar mediante la propia legislación nacional, la que podría contemplar diversas formas de participación ciudadana durante la negociación de tratados y otros instrumentos internacionales.

Pero tal vez la idea más revolucionaria en lo que se refiere al acceso directo de los individuos a la arena política internacional es la creación de un parlamento universal. Esta es la propuesta de Richard Falk y Andrew Strauss.³⁹ Ellos sostienen que la ‘sociedad civil transnacional’ se encuentra madura para establecer este parlamento o asamblea global. Su propuesta consiste en la creación de una asamblea legislativa global, que cobraría existencia al margen de los Estados, esto es, la Asamblea no se establecería en un tratado sino que se constituiría directamente por la acción de los individuos. Al principio esta Asamblea Global carecería del poder para crear normas jurídicas y su inserción en la comunidad internacional sería similar a la de organizaciones no gubernamentales tales como Amnistía Internacional o la Cruz Roja, que tienen un rol coadyuvante en el proceso de creación del derecho. Sin embargo, Falk y Strauss sostienen que desde el momento mismo de la creación de la Asamblea Global se daría inicio a la dinámica socio-política de la obtención de mayor poder. La obtención de un real poder decisorio por parte de esta Asamblea Global dependería del grado de convocatoria que logre. Así, si millones de personas participan en las votaciones de los miembros de esta Asamblea llegaría un momento en que la legitimidad de la misma no podría ser negada. Finalmente, de acuerdo a Falk y Strauss, los Estados se verían compelidos a otorgar un estatus formal a esta organización.

La idea nos puede parecer utópica. Sin embargo, los inconvenientes para la creación de este parlamento universal no sólo se reducen a las dificultades logísticas que puedan existir para el establecimiento de dicha institución. Se debe tener presente también que la idea es susceptible de ser objetada desde el punto de vista de la teoría política. Falk y Strauss parten del supuesto que, al hacer a un lado la idea del Estado, la democracia a nivel internacional se puede lograr mediante la creación de macro estructuras. Pero toda democracia requiere de una *polis* y de un *demos*. Es necesario un sentido de pertenencia a la *polis*. Este sentido de pertenencia es uno de los problemas que ha encontrado la Comunidad Europea, discutiéndose largamente en ese ámbito sobre las posibilidades de dar por establecida una ‘ciudadanía europea’. Si pensamos en nuestro mundo multicultural, en las diferencias religiosas que se han hecho violentamente notorias en el último tiempo, y en las enormes diferencias económicas entre los países industrializados y el tercer mundo, es difícil pensar en forma realista acerca

³⁹ Falk y Strauss, *loc.cit.*, pp.191 y ss. Ver también: Strauss, ‘Overcoming the Dysfunction of the Bifurcated Global System: The Promise of A Peoples Assembly’, *Transnational Law and Contemporary Problems* (1999), vol. 9, pp. 489 y ss.

de las posibilidades de dar por establecida una 'ciudadanía global'. En este sentido, creo que la globalización nos llama a descentralizar el poder. La Asamblea Global iría en la dirección contraria porque es un intento de centralizar el poder en una institución universal, que puede tener por efecto traspasar el poder decisorio a un nivel que puede no ser el más adecuado para garantizar la paz y lograr el bien colectivo. En este sentido, comparto la visión que Neil MacCormick ha expuesto en relación con la Comunidad Europea, en el sentido de que es necesario complementar democracia con subsidiaridad.⁴⁰

⁴⁰ MacCormick, *op.cit.*, p.135 y pp. 137 y ss.

