

M.<sup>a</sup> TERESA COMPTE GRAU \*

## **UNA LECTURA DE *PACEM IN TERRIS* A PROPÓSITO DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS**

Fecha de recepción: septiembre 2004.

Fecha de aceptación y revisión final: octubre 2004.

**RESUMEN:** *Pacem in Terris* fue publicada en un contexto internacional marcado por la bipolaridad, la mundialización de la cuestión social y los procesos de emancipación nacional de las antiguas colonias. Era preciso edificar un orden pacífico de relaciones de convivencia. El núcleo doctrinal de esta propuesta reside en Dios, único fundamento del orden moral estable, y en el hombre, sujeto de derechos y deberes que dimanen de su propia naturaleza. A partir de este núcleo doctrinal, la Encíclica va trazando círculos concéntricos en los que se expresa la sociabilidad humana, principio del que emana la vida en sociedad. A saber: relaciones civiles de convivencia, relación de los individuos con sus comunidades políticas y relaciones con la comunidad internacional y su ordenación política. En estas páginas se alude a la *ordenación de las relaciones internacionales* y se parte de la cuestión de las minorías étnicas y sus derechos. Se explica cómo entiende la Doctrina Social de la Iglesia las aspiraciones humanas de determinación libre y consciente de la organización formal de la convivencia política. Este ejercicio de libertad no es fruto de la *voluntad*, sino respuesta a la naturaleza humana.

**PALABRAS CLAVE:** *Pacem in Terris*, paz, comunidad política, minorías étnicas, derechos, Doctrina Social de la Iglesia.

---

\* Profesora de Pensamiento Social Cristiano, Universidad Pontificia Comillas.

***A reading of Pacem in Terris focusing  
on the ethnic minorities***

**ABSTRACT:** *Pacem in Terris* was published in a world divided into two blocks, at a time characterised by the globalisation of social issues and by processes of national emancipation of the former colonies. Its main aim was to achieve a new order of peaceful coexistence. Its doctrinal core put God as the only foundation of a firm moral order and the human being as the subject of rights and duties which arise from their own nature. Following from this doctrinal foundation, the Encyclical develops models of how human socialise, the relations of individuals to their political communities, and between international communities and the geo-political order. This article studies the *ordering of international relations* from the point of view of ethnic minorities and their rights. According to the Church's Social Doctrine, the aspirations of free and deliberately organised political coexistence is not a result of *will*, but an answer to human nature.

**KEY WORDS:** *Pacem in Terris*, peace, political community, ethnic minorities, rights, Social Doctrine of the Church.

En la Navidad de 1958, siguiendo con la tradición iniciada por Pío XII (1939-1958), Juan XXIII (1958-1963) dirigió a los católicos el Mensaje *Unidad y Paz*. En él se preguntaba: «¿Por qué la unidad de la Iglesia católica, orientada directamente y por vocación divina a los intereses del orden espiritual, no podría llegar también a la reunificación de las diferentes razas y naciones, atraídas igualmente por propósitos de convivencia social señalados por las leyes de la justicia y de la fraternidad?» (5).

Esta primera alocución navideña recuperaba una cuestión que a Pío XII le había preocupado especialmente: la conexión entre comunidad mundial y Paz. El tema había sido tratado por el Papa Pacelli antes y durante la Guerra y, como era de esperar, a él volvería en un mundo *sin guerra*. Lo hizo en *Negli Ultimi* o *La Supranacionalidad de la Iglesia* (24-12-1945), discurso con motivo del primer consistorio cardenalicio desde 1939, al referirse a la Iglesia como una institución *transcultural*<sup>1</sup> de orden espiritual que es «madre de todas las naciones y los pueblos, no menos que de todos y cada uno de los hombres; y precisamente por ser madre no pertenece ni puede pertenecer exclusivamente a éste o a aquel pueblo, y tampoco a un pueblo más o a un pueblo menos, sino a

<sup>1</sup> Cf. A. TRUYOL, *La sociedad internacional*, Alianza Editorial, Madrid 1974, 140-142.

todos por igual» (6), porque no es extranjera (9-17), porque es una e indivisible (7-8)<sup>2</sup>.

Trece años después, Juan XXIII se preguntaba: Si la *Unidad* en torno a Jesucristo provoca beneficios de *Paz* en la vida interna de la Iglesia y del mundo, ¿por qué la unidad en torno a aquél —*el hombre*— que era imagen de Dios y sujeto de la convivencia no podía provocar frutos similares? En sucesivos Mensajes navideños, especialmente en *Domino Plebem Perfectam* (23-12-1959)<sup>3</sup>, Juan XXIII respondió a este interrogante con un «programa» basado en cuatro *motores espirituales*<sup>4</sup>: *verdad, justicia, caridad y libertad* que brotan de la dignidad humana y que, como expresión de un humanismo *teocéntrico*<sup>5</sup>, conforman la *convivencia* que supera la simple *coexistencia* basada en la *sospecha*, el *temor* y el *terror* (5).

Sólo así, podría hacerse cierto lo dicho en *Gravi* (24-12-1949): Los pueblos, «forman una comunidad con fines y deberes comunes (...) todo hombre es prójimo y todo pueblo es miembro, con iguales derechos, de la familia de las naciones» (20).

## I. PARA ORDENAR LA CONVIVENCIA

Mirando hacia el mundo que se había ido instalando en una paz ficticia, el Papa Juan recordaba que los mayores atentados contra la convivencia procedían de la violación de los derechos y de la dignidad de la persona humana, la lesión de la libertad, la integridad y la seguridad de

<sup>2</sup> Cf. Pío XII, *Con Sempre* (24-12-1942), *Benignitas et Humanitas* (24-12-1944), *La Elevatezza* (20-2-1946), *Ante la humanidad dividida* (24-12-1951), *Esperanza y consuelo de Cristo* (24-12-1952), *Plenitud de verdad* (24-12-1953) *Discurso al X Congreso Internacional de Ciencias Históricas* (7-9-1955), *Cristo en la vida de la humanidad* (24-12-1955), *Discurso a los Institutos de Arqueología en Roma* (9-3-1956), *Unidad y universalidad de la cultura* (5-5-1956), *Carta al Obispo de Aubsburgo* (27-6-1955), *Mensaje al Congreso Eucarístico de Lecce* (6-5-1956). Es interesante el análisis que hace de esta cuestión A. TRUYOL en *La sociedad internacional*, 140-142.

<sup>3</sup> Cf. JUAN XXIII, *Natividad del Señor* (23-12-1961), *Gaudet Mater Ecclesia* (11-10-1962).

<sup>4</sup> C. SORIA (o.p.), *Relaciones de los seres humanos y las comunidades políticas con la comunidad mundial*, Seminarium, Anno XXXIX-novaserie: Anno XXVIII, n.º 1, enero-mayo, 1998, 79.

<sup>5</sup> Cf. J. MARITAIN, *Humanismo Integral. Problemas temporales y espirituales de una nueva cristiandad*, Ediciones Carlos Lohlé, Buenos Aires 1966, 31-35.

las Naciones, el nacionalismo, y la sistemática opresión de las peculiaridades culturales y lingüísticas de las minorías nacionales, el egoísmo económico y la persecución de la religión y de la Iglesia<sup>6</sup>. El equilibrio entre orden nacional e internacional era la clave para la promoción de la paz mundial. Así quedó plasmado en *Mater et Magistra* (15-5-1961) y en *Pacem in Terris* (11-4-1963).

En 1961 el Papa se refirió a un hecho que León XIII (1878-1903), Benedicto XV (1914-1922), Pío XI (1922-1939) y Pío XII habían denunciado con insistencia: la desconfianza recíproca entre los pueblos<sup>7</sup>.

«En realidad, los hombres, y también los Estados, se temen recíprocamente. La causa de esta situación parece provenir de que los hombres, y principalmente las supremas autoridades de los Estados, tienen en su actuación concepciones de vida totalmente distintas. Hay, en efecto, quienes osan negar la existencia de una ley moral objetiva, superior a la realidad externa y al hombre mismo, absolutamente necesaria y universal y, por último, igual para todos. Por esto, al no reconocer los hombres una única ley de justicia con valor universal, no pueden llegar en nada a un acuerdo pleno y seguro. Porque aunque el término justicia y la expresión “exigencias de la justicia” andan en boca de todos, sin embargo, estas palabras no tienen en todos la misma significación; más aún, con muchísima frecuencia, la tienen contraria. Por tanto, cuando esos hombres de Estado hacen un llamamiento a la justicia o a las exigencias de la justicia, no solamente discrepan sobre el significado de tales palabras, sino que además les sirven a menudo de motivo para graves altercados; de todo lo cual se sigue que arraigue en ellos la convicción de que, para conseguir los propios derechos e intereses, no queda ya otro camino que recurrir a la violencia, semilla siempre de gravísimos males» (MM 203-206)<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Juan XXIII citaba los radiomensajes: *Con Sempre* (24-12-1942) y *Ancora una quinta volta* (24-12-1943). Pío XII recibió numerosos elogios del *Manchester Guardian* y del *New York Times* por denunciar los horrores contra los judíos en su radiomensaje de 1942. Cf. VV.AA., *Nations e Saint-Siège au xx siècle*, Fondation Singer-Polignac, Fayard, Paris 2000, 73-94, 99-102, 130-132.

<sup>7</sup> Cf. LEÓN XIII, *Praeclara Gratulationis* (20-6-1894) 3-12, 14-15, 18, primera Encíclica dirigida a todo el mundo; BENEDICTO XV, *Pacem Dei Munus* (23-5-1920) 11, 13; Pío XI, *Ubi Arcano* (22-12-1922) 9; Pío XII, *Summi Pontificatus* (20-10-1939) 45, 53-59, *Con Sempre* 6, 15-17, 35-37, 46,49-52.

<sup>8</sup> Pío XII, *Negli Ultimi* 25-32, *Paz, Condiciones, Guerra Fría* (13-9-1953) 10-11, *Il Programa* (13-10-1955) 13. Cf. J. MARITAIN, *Los derechos humanos y la ley natural*, Palabra, Madrid 2001, 53-57, 60-62; Íd., *El hombre y el Estado*, Club de Lectores, Argentina 1984, 93-97; J. L. MATHIEU, *Les institutions spécialisées des Nations Unies*, Masson, Paris 1977, 221.

Sólo dos años después de escritas estas palabras, Juan XXIII se proponía responder a la tensión existente entre *el orden maravilloso del mundo* (PT 2-3) y *el orden de la humanidad* (PT 4-6).

### 1.1. UNIDAD EN TORNO AL HOMBRE

Juan XXIII era fiel testigo de los desencuentros políticos e ideológicos que amenazaban al mundo. Se refirió a esta cuestión en *Mater et Magistra* (203-206), al pronunciarse sobre el modo como la existencia de lenguajes ideológicos distintos afectaban a las relaciones entre los hombres y los pueblos<sup>9</sup>. Sobre ello, como hemos avanzado, volvería en *Pacem in Terris*.

El Papa se preguntaba por la posibilidad de un lenguaje que facilitara el entendimiento entre los hombres. En este diálogo, y para la edificación de relaciones pacíficas de convivencia, la Iglesia ofrecía la verdad en la que creía: El Dios verdadero, único fundamento del orden moral estable (MM 207-210). Éste es el frontispicio de *Pacem in Terris*: «La paz en la tierra, suprema aspiración de toda la humanidad a través de la historia, es indudable que no puede establecerse ni consolidarse si no se respeta fielmente el orden establecido por Dios» (PT 1)<sup>10</sup>.

Lejos de fomentar un consenso universal en torno a los fundamentos últimos sobre los que asentar las relaciones de convivencia, *Pacem in Terris* propicia el encuentro con la verdad cristiana sobre el hombre. Lo hace ofreciendo unos *principios de acción* que pudieran ser compartidos por todos, sin velar, antes al contrario, los *fundamentos de orden teológico* y *moral* que sustentan la verdad cristiana<sup>11</sup>. Juan XXIII no se dirigía

<sup>9</sup> Un criterio similar es el que usa Juan Pablo II en *Sollicitudo Rei Socialis* (30-12-1987) 20-22 para referirse a la política de bloques y a modelos enfrentados de desarrollo como causas políticas del subdesarrollo que afectan a la paz mundial en la línea de *Mater et Magistra* (157, 203-206) y *Populorum Progressio* (26-3-1967) 76, 87. Cf. J. A. CARRILLO, *Guerra, Paz y Orden internacional en Pacem in Terris*, en M. AGUILAR NAVARRO, *Comentarios civiles a la Pacem in Terris*, Taurus, Madrid 1963, 82-83. En otro orden, Ralph Dahrendorf también alude a una cuestión similar en *Las Revoluciones en el Este de Europa. Carta pensada para un caballero de Varsovia*, Emecé Editores. Barcelona 1990, 20-21. Cf. M.<sup>a</sup> T. COMPTE, *¿La izquierda y la derecha siguen teniendo hoy sentido?*, Razón y Fe, tomo 238, n.º 1199-1200, sept.-oct. 1998, 201-215.

<sup>10</sup> Cf. Pío XII, *Summi Pontificatus* 20, 22-26, 39-40, *In questo giorno* (24-12-1939) 19, *Grazie* (24-12-1940) 24-26, *Esperanza y consuelo de Cristo* (24-12-1952).

<sup>11</sup> Cf. A.-FRIDOLIN UTZ, *La Encíclica de Juan XXIII Pacem in Terris*, Herder, Barcelona 1965, 102.

sólo a los católicos, sino a todos los hombres de buena voluntad. El proyecto para la edificación de la *convivencia* se presentaba, pues, como proyecto de *colaboración*. Para ello era preciso:

1. creer en el hombre y su dignidad;
2. defender los derechos humanos como expresión de naturaleza humana, y
3. aceptar que la voluntad debe ajustarse a los fines que le son necesarios al hombre<sup>12</sup>.

Así lo sostenía *Pacem in Terris* al decir: «En toda convivencia bien ordenada y provechosa hay que establecer como principio que todo hombre es persona, esto es, naturaleza dotada de inteligencia y de libre albedrío, y que, por tanto, el hombre tiene por sí mismo derechos y deberes que dimanan inmediatamente y al mismo tiempo de su propia naturaleza» (9). A lo que le seguía: «Si, por otra parte, consideramos la dignidad de la persona humana a la luz de las verdades reveladas por Dios, hemos de valorar necesariamente en mayor grado aún esta dignidad, ya que los hombres hemos sido redimidos con la sangre de Jesucristo, hechos hijos y amigos de Dios por la gracia sobrenatural y herederos de la gloria eterna» (10).

Éste es el significado del *diálogo* al que se apela en *Pacem in Terris* y que Pablo VI (1963-1978) retomó un año más tarde en *Ecclesiam Suam* (6-8-1964).

## 1.2. UNIDAD EN TORNO A UN ACUERDO PRÁCTICO

Como sostenía el filósofo francés Jacques Maritain (1882-1973), la historia demuestra que «Los hombres mutuamente opuestos en sus concepciones teóricas pueden llegar a un acuerdo práctico sobre una lista de derechos humanos»<sup>13</sup>. La UNESCO y la Declaración Universal de Derechos de la ONU servían de ejemplo<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Cf. J. MARITAIN, *Los derechos humanos y la ley natural*, 53-57, 60-62

<sup>13</sup> J. MARITAIN, *El hombre y el Estado*, 93-102.

<sup>14</sup> Maritain, por invitación del General Charles De Gaulle, formó parte de la delegación francesa ante la ONU para la redacción de la Declaración. Allí colaboró estrechamente con uno de los padres de la Declaración, el francés René Cassin (1887-1976). Ambos eran amigos personales de Monseñor Giovanni Roncalli. Cassin coincidió con él en la UNESCO y colaboró con el futuro Papa en la cuestión del diálogo cristianis-

Maritain se había dirigido a la segunda sesión de la Conferencia General de la UNESCO (1947) con un discurso en el que recordó que dicha institución «implicaba un acuerdo de pensamiento entre los hombres donde las concepciones del mundo, de la cultura y del conocimiento son diferentes e incluso opuestas», pero no puede «establecer un conformismo artificial de espíritus», puesto que no se puede encontrar ningún denominador doctrinal común a todos sus miembros. La tarea de ambas instituciones mundiales era *práctica*, de modo que el acuerdo entre sus miembros debía moverse en el terreno de los *principios de acción*, aceptando que sistemas teóricos antagónicos pueden estar de acuerdo en conclusiones prácticas. Este argumento, basado en la distinción entre *principios de acción* y *fundamentos de razón*<sup>15</sup>, guarda relación con la distinción que el Cardenal Ángel Herrera Oria (1886-1968) establece entre *principios* y *circunstancias*<sup>16</sup>, contribuye a la diferenciación entre *ideologías* y *movimientos históricos* —(MM 212-217) (PT 157-160), *Octogesima Adveniens* (15-5-1971) 26-30, 50— y acentúa el *circunstancialismo* como criterio de juicio en la línea de *Gaudium et Spes* (8-12-1965) 43 y *Octogesima Adveniens* (3-4, 50).

Los *principios interpretativos* o *fundamentos racionales* en *Pacem in Terris* son de base iusnaturalista y no identificables con la concepción racionalista del derecho natural. Esta visión entiende que la conducta humana racional es aquélla que se traza según una norma preexistente, inmutable y reconocida por todos los hombres en cualquier tiempo y lugar. Por su parte, el iusnaturalismo sustentado en fundamentos cristianos se orienta al desarrollo integral del hombre en el ejercicio de su libertad, según una ley moral, confía en el desarrollo de la conciencia moral y el conocimiento práctico plasmado en la vida personal y colectiva. En este sentido es interesante reproducir el párrafo de *Pacem in Terris* que dice:

«La dignidad de la persona humana requiere, además, que el hombre, en sus actividades, proceda por propia iniciativa y libremente. Por lo cual, tratándose de la convivencia civil, debe respetar los derechos, cumplir las obligaciones y prestar su colaboración a los demás en una

---

mo-judaísmo. Las relaciones de Maritain con Monseñor Roncalli fueron estrechas en Francia y siguieron siéndolo cuando el primero desempeñó el cargo de embajador ante la Santa Sede (1945-1948). Cf. M. AGI, *René Cassin, père de la Déclaration Universelle des droits de l'homme*, Perrin, Paris 1998.

<sup>15</sup> J. MARITAIN, *Humanismo integral*, 134-136.

<sup>16</sup> Á. HERRERA ORIA, *El Magisterio político de la Pacem in Terris*, en INSTITUTO SOCIAL LEÓN XIII, *Comentarios a la Pacem in Terris*, BAC, Madrid 1963, 653-654.

multitud de obras, principalmente en virtud de determinaciones personales.

De esta manera cada cual ha de actuar por propia decisión, convencimiento y responsabilidad, y no movido por la coacción o por presiones que la mayoría de las veces provienen de fuera. Porque una sociedad que se apoye sólo en la razón de la fuerza ha de calificarse de inhumana. En ella, efectivamente, los hombres se ven privados de su libertad, en vez de sentirse estimulados, por el contrario, al progreso de la vida y al propio perfeccionamiento» (34).

A partir de estas notas, que ayudan a entender la renovación formal y material de la Doctrina Social de la Iglesia y el progresivo acento personalista que va adquiriendo ésta, entramos a reflexionar sobre la edificación de relaciones pacíficas y pacificadoras de convivencia según la propuesta de *Pacem in Terris*.

## II. DE LAS RELACIONES CIVILES DE CONVIVENCIA A LA ORDENACIÓN DE LA CONVIVENCIA INTERNACIONAL

Como si de círculos concéntricos se tratara, *Pacem in Terris* parte del hombre, sujeto de derechos y deberes, centro y fin de las relaciones civiles de convivencia, y de su dignidad intrínseca derivada del principio de filiación divina (PT 9-10). Luego se abre a las relaciones de los individuos con sus comunidades políticas (PT 46-79). Desde ahí pasa a las relaciones con la comunidad internacional (PT 80-129), a la ordenación política de ésta (PT 130-145), para terminar en la presencia de los católicos en el mundo (PT 146-166).

La sociabilidad humana, principio del que emana la vida en sociedad, se expresa en los distintos niveles a los que nos hemos referido. De entre todos ellos destacamos el político. En él, cobran un significado especial:

1. el Estado, sociedad necesaria (PT 47) (PT 48-49, 60-66);
2. la ley, justa y legítima (PT 51-52);
3. el Bien Común (PT 53-59), y
4. el orden jurídico-constitucional (PT 67-79), con especial atención al principio de legalidad y consecuente seguridad jurídica<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Pío XII, *Con Sempre* 15-21; *Benignitas et Humanitas* 20-21, 29-30; *Nella Storia* (24-12-1946) 30-40.



Las instituciones y principios a los que *Pacem in Terris* alude en el capítulo dedicado a la *Ordenación de las relaciones políticas* (II) —autoridad, estado, ley, bien común, constitución jurídico-política— tienen un carácter eminentemente *funcional*: proteger y garantizar la *libertad*, la *dignidad* y los *derechos-deberes* de la persona. Este núcleo, que ocupa también el lugar central en la *Ordenación de las relaciones internacionales* (III) y de la *Ordenación de las relaciones mundiales* (IV), es el que permite, en palabras del catedrático de Derecho Internacional M. Aguilar Navarro (1916-1992), referirse a *Pacem in Terris* como una propuesta de fundamentación para una *democracia supranacional*<sup>18</sup>.

La tesis casa bien con buena parte del Magisterio político del Papa Pacelli. En un mundo en el que los hombres rechazaban el monopolio del poder y reclamaban un sistema compatible con la dignidad y la libertad, reflexionar sobre la solidez de la democracia era un presupuesto necesario para pensar sobre la responsabilidad de los Estados en la construcción de un orden internacional pacífico<sup>19</sup>.

Juan XXIII recupera este argumento y lo aplica a la bipolaridad en la que se mueven las relaciones internacionales, al proceso de descolonización y *mundialización de la cuestión social* (MM 157) y a la convivencia internacional<sup>20</sup>. El Papa aporta, al análisis de este entramado, fuertes convicciones personalistas que:

1. contribuyen a superar la distinción clásica entre grandes y pequeñas potencias;
2. permiten superar la confrontación ideológica, y
3. ayudan a establecer un orden internacional sobre presupuestos pacificadores<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> M. AGUILAR NAVARRO, *La Encíclica Pacem in Terris y la edificación de una democracia supranacional*, en M. AGUILAR NAVARRO, *Comentarios civiles a la Pacem in Terris*, 11-49.

<sup>19</sup> Cf. *Benignitas et Humanitas* 7, 14; *La Constitución, ley fundamental del Estado* (19-10-1945).

<sup>20</sup> J. A. CARRILLO, *Guerra, Paz y Orden Internacional en la Pacem in Terris*, 79-80; ÍD., *El derecho Internacional en perspectiva histórica*, Tecnos, Madrid 1991; ÍD., *Soberanía de los estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid 1995.

<sup>21</sup> Pío XII se refería a ello en *Firme Fe. Anhelos de Paz* (24-12-1948). En este radiomensaje, en alusión un tanto velada a la Declaración Universal de Derechos y a la Organización de Naciones Unidas, el Papa recordaba que la tarea de las normas y las organizaciones internacionales era la de promover la existencia de condiciones de vida

Estas claves son las que Juan XXIII tienen en cuenta al referirse a:

1. los *Pueblos* emancipados o en vías de emancipación (PT 42-45);
2. las *naciones-comunidades políticas-estados*, sujetos de derechos y deberes en el orden internacional (PT 80)<sup>22</sup>, y
3. las *minorías étnicas* (PT 94).

Queremos detenernos en estas tres cuestiones para resaltar la conexión trazada entre derechos humanos, orden nacional, orden internacional y paz. Para evitar cualquier ideologización de la doctrina política que emana de *Pacem in Terris* vamos a detenernos en el contexto político y el ordenamiento jurídico en el que estas cuestiones se insertan durante la década de los sesenta, como consecuencia de la evolución seguida desde el fin de la II Guerra Mundial.

## 2.1. ORDENAMIENTO JURÍDICO-POLÍTICO INTERNACIONAL

La aniquilación del hombre y su dignidad hizo que los primeros pasos tras el fin de la Guerra se encaminaran a construir un orden de relaciones pacíficas de convivencia basado en el fortalecimiento de la democracia, la promulgación de una normativa internacional de protección de los derechos y las libertades fundamentales del hombre y la constitución de una comunidad internacional organizada en instituciones encargadas de velar por la paz. Este es el ideal que consiguieron la Carta de las Naciones Unidas (26-6-1945), la Declaración Universal de Derechos Humanos (10-12-1948), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Conferencia de Chapultepec, febrero-marzo de 1945, aprobada en abril de 1948), la Organización Internacional del Trabajo (1945), la UNESCO (16-11-1945) y el Acuerdo sancionador de los crímenes contra la paz, la guerra y la humanidad (8-8-1945).

Todos estos documentos proclamaban la noción jurídica de la dignidad intrínseca de la persona y el deber de los Estados soberanos de respetar los derechos humanos<sup>23</sup>. Este mismo ideal es el que inspiró el proyecto de uni-

---

pacíficas y pacificadoras. En definitiva, como queda claro en *Pacem in Terris*, vincular Paz y Derecho. Cf. J. A. CARRILLO, *Guerra, Paz y Orden internacional en Pacem in Terris*, 90-97.

<sup>22</sup> Cf. Pío XII, *Nación y Comunidad internacional* (6-12-1953).

<sup>23</sup> Cf. J. A. CARRILLO SALCEDO, *Dignidad frente a barbarie*, Trotta, Madrid 1999, Cap. III; 135.

ficación europea a través de la Declaración Schuman (9-5-1950)<sup>24</sup>, la fundación del Consejo de Europa (1948) y de las Comunidades Europeas desde 1955, en adelante.

La primacía de los derechos y las libertades individuales hizo que el principio de las nacionalidades y libre determinación de los pueblos, cuestiones imprescindibles para comprender la historia europea del último tercio del siglo XIX y primeros cuarenta años del siglo XX, sufriesen un retroceso. Las razones eran, entre otras, la responsabilidad que se imputaba a las doctrinas nacionalistas en el estallido de las dos Guerras Mundiales, el carácter escasamente democrático del principio y su incapacidad para responder adecuadamente al proceso descolonizador.

Pese a ello, el Principio de libre determinación de los pueblos apareció en la Carta del Atlántico (14-8-1941)<sup>25</sup>. La Carta de las Naciones Unidas recogió el principio citado junto al de igualdad de derechos de los pueblos (art. 1.2). La Declaración Universal de Derechos proclamó el derecho de todo hombre a una nacionalidad y entendió el derecho de autodeterminación como derecho a participar en el gobierno del propio país según el principio de la voluntad popular, base de la autoridad del poder político, expresada electoralmente por sufragio universal (art. 15.21). Ésta es la que se denomina dimensión *interna* del derecho de autodeterminación.

La cuestión de las minorías nacionales también perdió protagonismo tras la II Guerra Mundial. Pese a ello, son varias las normas que regulan esta cuestión:

1. Artículo 2.º de la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio (9-12-1948).
2. Artículo 2.º de la Convención de Ginebra (25-9-1926) modificada por el Protocolo aprobado en la Sede de las Naciones Unidas (7-12-1953).
3. Artículo 4.º.14.º de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (4-11-1950).

---

<sup>24</sup> Cf. R. SCHUMAN, *Pour l'Europe*, Nagel, Genève 1963; J. MARITAIN, *Cristianismo y Democracia*, La Pléyade, Buenos Aires 1950, 116, 131, 138.

<sup>25</sup> F. D Roosevelt (1882-1945) y W. Churchill (1874-1965) firmaron una serie de medidas para el restablecimiento de la paz entre las que se aludía a la libertad de los pueblos para escoger su forma de gobierno y al consentimiento de estos para cualquier cambio territorial.

4. Preámbulo y artículo 1.º del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales (26-6-1957), según la Declaración de Filadelfia (16-5-1944).
5. Artículo 1.º de la Convención sobre la lucha contra las discriminaciones en la enseñanza de la UNESCO (14-12-1960).

Llegado el año 1960, el principio de libre determinación de los pueblos adquirió nuevo vigor con la Resolución 1514 de la Asamblea General de la ONU (14-12-1960). En ella se recoge la *Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales*. Esta Declaración abre el camino a la descolonización, universaliza el derecho de libre determinación de los pueblos, como derecho a acabar con toda situación colonial, y proclama que el colonialismo niega los derechos humanos fundamentales y compromete la causa de la paz y la cooperación mundial. La Resolución no reconoce el derecho de libre determinación a las minorías nacionales de los nuevos Estados independientes. La dimensión *externa* del derecho de libre determinación —constitución de un Estado— se agota en la independencia colonial<sup>26</sup>.

Hasta desembocar en las disposiciones a las que acabamos de referirnos, los pueblos coloniales se enfrentaron a una situación internacional marcada por:

Durante la II Guerra Mundial:

1. la derrota de las potencias coloniales —Francia, Bélgica, Holanda y Gran Bretaña— durante los primeros momentos de la Guerra, y
2. la presencia nutrida de soldados provenientes de las colonias en los ejércitos combatientes contra el Eje.

Tras la Guerra:

1. la aversión de las dos grandes potencias, EE.UU. y la URSS, al colonialismo;
2. el impulso dado por la ONU a la descolonización;

---

<sup>26</sup> Los Pactos Internacionales de Derechos económicos, sociales, culturales y de Derechos civiles y políticos (16-12-1966) de acuerdo a la Declaración Universal de Derechos (1948), significaron la aprobación de normas obligatorias de Derecho Internacional. Cf. J. A. CARRILLO SALCEDO, *El derecho internacional en perspectiva histórica*, 101-103. Para una visión completa, p.100-129.

3. la bipolaridad en el orden internacional;
4. la marginación internacional a la que se ven abocadas las antiguas colonias;
5. la «aparición» del Tercer Mundo<sup>27</sup>, y
6. el nacionalismo anticolonialista de las élites de los pueblos coloniales<sup>28</sup>.

La voluntad de superación de este marco internacional, que afectó especialmente a África y Asia<sup>29</sup>, animó la convocatoria y celebración de la Conferencia de Bandung (1955)<sup>30</sup>. Esta Conferencia adoptó una resolución en cinco puntos —respeto a la soberanía nacional, igualdad de las razas y naciones, no injerencia en los asuntos extranjeros, no agresión y coexistencia pacífica—, que se convirtió en el *credo* del movimiento de países no alienados<sup>31</sup>.

El movimiento de los no-alineados, no tan independientes como sus propósitos iniciales declaraban, y poco amantes de los sistemas políticos democráticos, defendía la independencia de los Estados frente a las superpotencias y los bloques militares, el rechazo de bases militares extranjeras, el derecho de los pueblos a la autodeterminación y el desarme<sup>32</sup>. Uno

---

<sup>27</sup> Este concepto fue desarrollado por el demógrafo Alfred Sauvy (1898-1990) y el antropólogo Georges Ballandier (1920). Sauvy lo usó por primera vez en el semanario francés *L'Observateur* (14-8-1952). Cf. G. BALANDIER, *Antropologie politique*, PUF, París 1968; H. GRIMAL, *La décolonisation 1919-1963*, Colin 1965; J. YVEZ-CALVEZ, *El Tercer Mundo. Todo un mundo dentro del mundo. Aspectos sociales, políticos, internacionales*, Mensajero, 1992.

<sup>28</sup> Recordemos los nombres de Mahatma Gandhi (1869-1948), Habib Burghiba (1903-2000), Mustafá Kemal Atatürk (1881-1938) y Ho Chi Minh (1890-1969).

<sup>29</sup> La situación en Asia era compleja tras firma de la alianza chino-soviética (febrero de 1950) y la Guerra de Corea (1950-1953). Cf. A. DE BLAS (dir.), *Enciclopedia del nacionalismo*, Alianza Editorial, Madrid 1999, 14-27, 44-51.

<sup>30</sup> A la Conferencia de Bandung acudieron veintinueve países: 23 asiáticos y 6 africanos. No fueron invitados ni la China nacionalista, ni Israel. Así se evitaba el boicot de la China Popular y de los países árabes. Tampoco se invitó a África del Sur, por su política de apartheid. Marruecos, Argelia y Túnez, que aún no habían alcanzado la independencia, enviaron observadores.

<sup>31</sup> Al desarrollo de este movimiento contribuyeron Jawaharlal Nehru (1889-1964), Sukarno (1901-1970), Gamal Abdel-Nasser (1918-1970) y Tito (Josip Broz, 1892-1980), así como la celebración de la Conferencia de Brioni (1961).

<sup>32</sup> En la última cumbre del MNA (Cartagena de Indias, 1995) participaron 113 países. En su historia es destacable la Conferencia de Argel (1973) donde nació el concepto de «nuevo orden económico mundial» y la Conferencia de La Habana (1979)

de los máximos teóricos de la no alineación y la revolución anticolonialista, sobre todo en el continente africano, fue Frantz Fanon (1925-1961). Este psiquiatra nacido en Martinica y educado en Francia sostuvo que el espacio de la *nación liberada* es aquél que posibilita la construcción de una cultura. Una de sus obras más conocidas, *Los condenados de la tierra* (1961), fue prologada por Jean Paul Sartre (1905-1980). Las tesis marxistas aplicadas a la *liberación de los pueblos* harán que se establezca una analogía entre los proletarios del XIX, víctimas del capitalismo industrial, y los nuevos proletarios, víctimas del imperialismo colonial. Estas ideas cobran un vigor especial gracias a una cultura de la revolución que relegitima la violencia como arma de transformación de la realidad y mecanismo liberador en nombre del perfeccionismo<sup>33</sup>. Pablo VI en *Populorum Progressio* (26-3-1967), primero, y en *Octogesima Adveniens*, después, se referirá a este contexto político-cultural.

## 2.2. LA EMANCIPACIÓN DE LOS PUEBLOS

En la enseñanza política de *Pacem in Terris*, coherente con la que le precede<sup>34</sup>, el pueblo, *comunidad de ciudadanos* de un país (PT 43)<sup>35</sup>, no reductible a la *nación*, es quien ostenta el poder político y está llamado a ordenar su convivencia para la consecución de la paz<sup>36</sup>. Este orden necesario requiere una autoridad sometida a unos principios protegidos jurídicamente, acordes con la dignidad, la libertad y los derechos humanos.

---

cuando Tito consiguió frenar los intentos de Castro de ligar el MNA al bloque soviético y a la URSS.

<sup>33</sup> Una reflexión global, pero esclarecedora de este fenómeno en G. SARTORI, *La democracia después del comunismo*, Cap. III, Alianza Editorial, Madrid 1994.

<sup>34</sup> Cf. *Summi Pontificatus* (20-10-1939), *In questo giorno* (24-12-1939), *Con Sempre* (24-12-1942), *Benignitas et Humanitas* (24-12-1944), *La verdadera noción de Estado* (5-8-1950), *Nación y Comunidad Internacional* (6-12-1953) y *Ecce Ego* (24-12-1954).

<sup>35</sup> Cf. J. MARITAIN, *Cristianismo y democracia*, 56. El filósofo define el pueblo «como comunidad de ciudadanos de un país, unida bajo leyes justas». A lo que añadía la humanidad como «comunidad de hombres libres iguales en derechos y partícipes de una naturaleza común».

<sup>36</sup> Es interesante la distinción establecida en *Benignitas et Humanitas* (15-30) entre pueblo y masa. Cf. J. MARITAIN, *Cristianismo y Democracia*, 56, 78-79, 87; Íd., *Los derechos humanos y la ley natural*, 16, 27, 47-50; S. MARTÍN-RETORTILLO, *Ordenación político-constitucional de las comunidades nacionales*, en M. AGUILAR NAVARRO, *Comentarios civiles a la Pacem in Terris*, 243-271.

Sólo de este modo «los hombres adquieren conciencia de ser miembros de tal sociedad», lo que significa que se sienten comprometidos en un proyecto común, al tiempo que «se abren al mundo de las realidades espirituales» y a Dios (PT 45).

Los pueblos invisten de autoridad política a sus gobernantes para la promoción del bien común (PT 46-79). De este modo, el Estado, sociedad necesaria *constituida* a partir de la constitución jurídico-política del orden social, debe, según los *signos de los tiempos* (PT 75-79):

1. reconocer, proteger y garantizar constitucionalmente los derechos fundamentales del hombre (PT 75);
2. definir constitucionalmente los procedimientos de designación de los gobernantes, el principio de distribución del poder político, el principio de división de funciones y el principio de legalidad (PT 76), y
3. definir los derechos y los deberes ciudadanos y someter los actos de gobierno al reconocimiento, respeto, acuerdo mutuo, tutela y desarrollo continuo de los citados derechos y deberes (PT 77).

Así se responde a la emancipación de los pueblos en términos de ejercicio del *derecho de autodeterminación en su dimensión interna*. Los pueblos se *autodeterminan* políticamente sobre la base del respeto y la garantía de las libertades y derechos de sus miembros, eligen de modo libre y periódico a sus gobernantes, y ejercen el principio de libre participación en la vida pública en orden a la promoción del bien común. Estos principios expresan las aspiraciones humanas de determinación libre y consciente de la organización formal de la convivencia política y responden así a la necesaria satisfacción de las *miserias* o *insuficiencias* humanas. Este ejercicio de libertad, no es, sin embargo, fruto de la *voluntad*, sino respuesta a la naturaleza humana.

### 2.3. A PROPÓSITO DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS

Las ansias de *emancipación* que los pueblos demostraron tras el fin de la II Guerra Mundial, se *mundializaron* gracias a la superación definitiva del colonialismo. Ambos fenómenos han puesto de manifiesto que:

1. no existe una sola civilización;
2. las relaciones entre los Estados se intensifican de modo progresivo;

3. la *socialización*, entendida como incremento de las relaciones sociales (MM 59, 200), alcanza al orden internacional (PT 130-131), y
4. la variedad de culturas, sistemas de valores, y ordenamientos estatales, acentúa el *pluralismo*.

Estas constataciones servían a *Pacem in Terris* para adentrarse en el capítulo relativo a la *ordenación de las relaciones internacionales* (80-129) y decir: «(...) las naciones —comunidades políticas o Estados— son sujetos de derechos y deberes mutuos, por consiguiente, sus relaciones deben regularse por las normas de la verdad, la justicia, la activa solidaridad y la libertad» (80)<sup>37</sup>. Juan XXIII acentuaba así el respeto a la naturaleza humana que se expresa en:

1. la verdad reconocida;
2. la justicia debida;
3. el amor dispensado, y
4. la libertad promovida.

Estos son los principios sobre los que deben ordenarse *todas* las relaciones de convivencia. A saber: la ley natural, no la voluntad, que rige las relaciones civiles y políticas, sirve para regular las relaciones entre los Estados (80) en tanto que la acción de los gobernantes (81-83), autoridad política constitucionalmente regulada, no deja de estar orientada a la promoción del Bien Común (84-85). A partir de este argumento, el Papa insiste en los cuatro pilares que deben orientar el orden internacional:

1. *Verdad* que exige reconocer que todas las naciones son iguales en dignidad natural. De lo que se deduce que todas las comunidades políticas tienen derecho:

---

<sup>37</sup> La afirmación de PT sobre el Estado como sujeto del Derecho Internacional responde a una visión de la sociedad internacional de estructura estatal. El Derecho Internacional ha evolucionado desde el fin de la II Guerra Mundial, se ha humanizado y socializado, de modo que la persona y las Organizaciones internacionales comienzan a entenderse también como sujetos de derechos, en tanto que pueden asumir las responsabilidades derivadas de los mismos, así como presentar reclamaciones por su incumplimiento. *Pacem in Terris* se mueve en los esquemas del Derecho Internacional clásico, aunque contribuye de modo sobresaliente a la humanización y moralización del Derecho Internacional. Cf. J. A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid 2003, 185-187, 271ss.



- 1.1. a la existencia;
  - 1.2. al desarrollo y a los medios necesarios para ello, y
  - 1.3. a la buena fama y al honor (86-90).
2. *Justicia* que exige el reconocimiento de los mutuos derechos y el cumplimiento de los respectivos deberes. De lo que se deduce que las comunidades políticas deben:
    - 2.1. asegurar lo señalado en el capítulo anterior y evitar cualquier aumento de las riquezas que constituya injuria u opresión injusta de las demás naciones, y
    - 2.2. establecer relaciones basadas en la comprensión recíproca, el examen cuidadoso y objetivo de la realidad y la equidad (91-93).
  3. *Solidaridad activa* que implica el deber de cooperación y la apertura más allá de los límites de la propia nación (98-99) como servicio a la promoción del Bien Común Universal (100).
  4. *Libertad* que requiere el ejercicio sin trabas de la independencia y autonomía de los Estados. De ello se deduce que los Estados más grandes y poderosos deben:
    - 4.1. fomentar en los Estados menos favorecidos la conciencia de sujetos de derechos y deberes y, por lo tanto, responsables y protagonistas de su propio desarrollo, y
    - 4.2. cooperar con los menos favorecidos salvaguardando la dignidad de todos los pueblos, su libertad, su independencia territorial, su neutralidad, su cultura, tradiciones y características particulares (120, 122-125; *Nell'alba* 24-12-1941, 16-17; *Mater et Magistra* 53).

Dentro del apartado dedicado a la *justicia*, *Pacem in Terris* (91-93) alude a una cuestión que «desde el siglo XIX se ha ido generalizando e imponiendo, por virtud de la cual los grupos étnicos aspiran a ser dueños de sí mismos y a constituir una sola nación». El Papa se refiere:

1. al problema de las *minorías étnicas* (PT 94);
2. vinculadas a la estirpe, linaje, generaciones pasadas, presentes y futuras, lazos de sangre y parentesco (PT 97);
3. gobernadas por una *mayoría distinta*;

4. a los deberes de los Estados;
5. como una cuestión de *orden internacional* y no de *orden interno* <sup>38</sup>.

Consciente del momento histórico y de los pasos que se daban en materia de protección de las minorías, Juan XXIII se dirige a éstas en tanto que sujetos de derechos.

Las minorías se expresan a través de una lengua, una cultura, unas tradiciones, unas iniciativas y unos recursos económicos propios (PT 96) que, según el *deber de justicia*, requieren protección gubernamental y la denuncia de cualesquiera modos de violación, especialmente si se dirigen al aniquilamiento de una raza. El Papa no se limita a resaltar los hechos objetivos que confieren identidad comunitaria, sino que reconoce el peso de elementos subjetivos como los recuerdos históricos y las valoraciones éticas que, fruto de la opresión, pudieran hacer las minorías nacionales (PT 97). Juan XXIII asumía un dato que Benedicto XV había recogido en su Exhortación *Allorché fummo* o *A los pueblos beligerantes y a sus jefes* (28-7-1915) cuando decía:

«(...) las naciones no mueren; humilladas y oprimidas llevan a regañadientes el yugo que se les impone, preparando la revancha y transmitiendo de generación en generación una triste herencia de odio y venganza... ¿Por qué no sopesar desde ahora con una conciencia serena los derechos y las justas aspiraciones de los pueblos? ¿Por qué no comenzar con una voluntad sincera un intercambio, directo o indirecto, de puntos de vista, para tener en cuenta, en la medida de lo posible, estos derechos y estas aspiraciones y llegar así al final de esta terrible lucha? (...) Hay una parte de justicia en el derecho de las nacionalidades, el cual formulado de modo absoluto corre el riesgo de conducir a los pueblos a grandes catástrofes» <sup>39</sup>.

Si éstas eran las demandas pensando en la reconstitución del orden jurídico y político internacional tras la I y la II Guerra Mundial, las mismas notas debían ilustrar el desarrollo del orden internacional y el contenido de los tratados de derecho internacional en el momento histórico

<sup>38</sup> Cf. A.-FRIDOLIN UTZ, *La Encíclica de Juan XXIII Pacem in Terris*, 103.

<sup>39</sup> CH. ALIX, *Le Saint-Siège et le nationalisme en Europe (1870-1960)*, Sirey, París 1962, 116. En la misma línea se expresó Pío XII al decir: «Cuanto más a conciencia respete la autoridad competente del Estado los derechos de las minorías, tanto más seguramente y eficazmente podrá exigir de sus miembros el leal cumplimiento de los deberes civiles comunes a los demás ciudadanos» (*Nell'Alba* 20).

en el que el imperialismo y el colonialismo llegaban definitivamente a su fin. Juan XXIII, quien se había referido a ello al tratar la *emancipación de los pueblos*, volvía sobre ello al tratar las *exigencias de la época* (75-79), y precisaba esta cuestión al referirse al *deber de justicia en las relaciones internacionales*. Las normas de derecho internacional debían proteger los derechos de las minorías y los Estados debían comprometerse a ejercer activamente la justicia en sus relaciones recíprocas, así como a escala mundial.

Como reza la lógica interna de *Pacem in Terris*, si la protección, garantía y fomento de los derechos es requisito para la paz, también lo es el cumplimiento de los deberes recíprocos. De este modo, Juan XXIII se dirigía a las minorías, sujetos de deberes, para que se abrieran a los hombres de cultura diferente con los que convivían en el seno de un mismo Estado y aceptaran las ventajas derivadas de su situación.

La defensa y la promoción de los rasgos distintivos de las minorías étnicas o nacionales no justifica la contraposición de estas peculiaridades con aquellos valores comunes que pertenecen a la comunidad humana (PT 97), porque el bien de la entera familia humana no puede subordinarse al bien de una estirpe (PT 97), ni los usos y tradiciones minoritarias retrasar el progreso civil de las naciones (PT 97).

Vista la cuestión relativa a la protección de los derechos de las minorías y el cumplimiento de sus respectivos deberes para la edificación de una convivencia pacífica, Juan XXIII no olvidaba, aunque tampoco se extendía en ello, el problema relativo a los deseos de aquellos «grupos étnicos que aspiran a ser dueños de sí mismos y a constituir una sola nación» (PT 94). Con la expresión «*dueños de sí mismos*» el Papa aludía a las aspiraciones de autogobierno —autodeterminación en su dimensión interna— según reza el capítulo dedicado a *la ordenación de las relaciones políticas* de acuerdo a la *emancipación de los pueblos* como *características de nuestra época*. Al usar la expresión «*constituir una sola nación*» no elude referirse a la voluntad de constituir un Estado independiente, o ejercicio de la autodeterminación en su dimensión externa.

*Pacem in Terris* (94) no olvidaba que esta aspiración, ligada al *ideal ilustrado de autodeterminación*, conecta con el *principio de las nacionalidades*. El Papa volvía sobre ello en el preciso momento en el que se apreciaba un cambio de orientación en las aspiraciones de algunas minorías étnicas que entendían que, tras la independencia de las colonias, ellas también tenían derecho a profundizar en su *emancipación* (PT 42-44).

El Papa se situó ante esta cuestión diciendo: «Y como (la) aspiración (a constituir una sola nación), por muchas causas, no siempre puede realizarse, resulta de ello la frecuente presencia de minorías étnicas dentro de los límites de una nación de raza distinta, lo cual plantea problemas de extrema gravedad» (PT 94).

Podría parecer que Juan XXIII eludía dar una respuesta clara. Es preciso que miremos hacia *Pacem in Terris* 78 y 121. Veámoslo.

### III. EN NOMBRE DE LA LIBRE DETERMINACIÓN

*Libertad y Dignidad* son los dos rasgos de la naturaleza humana en los que *Pacem in Terris* se fija para sostener el núcleo doctrinal de toda la Encíclica. A saber: la naturaleza humana es la fuente de los derechos y deberes que el hombre está llamado a ejercer libre y conscientemente en orden a la promoción del Bien Común. Esta verdad, que debiera ser reconocida por todos —¿cuál es, de lo contrario, el fundamento de la convivencia?—<sup>40</sup>, adquiere un valor especialísimo cuando se contempla a la luz de la más radical opción de Dios por el hombre: la Encarnación. Este fundamento último es el que Juan XXIII vincula con la libertad, rasgo esencial de la naturaleza humana que se ejerce comunitariamente y que, en último término, nos obliga a tener siempre presente que *la comunidad de origen, de redención cristiana y de fin sobrenatural* (PT 121) es el principio en el que se sustenta la igualdad radical entre todos los hombres. De lo que se deduce que la libertad que sostiene *Pacem in Terris* no es sólo un *derecho* (11-27), sino un *deber* (MM 65, PT 28-29, 34) que se funda en la *unidad* del género humano, se traduce en *respeto* (PT 30), *colaboración* (PT 31-33) y *responsabilidad* (PT 34) y se expresa en su doble dimensión *interior* y *exterior*. Lo que significa:

---

<sup>40</sup> J. A. Carrillo decía al respecto: «la referencia a la persona humana es esencial porque, aparte de que en ella se basa una auténtica moral internacional, es el único criterio capaz de salvar un doble riesgo: de una parte, la confusión del Bien Común con la del interés del Estado, más concretamente del grupo detentador del poder político, característica del totalitarismo transpersonalista; de otra la imposibilidad de encontrar una solución adecuada al problema de la obligación internacional cuando se parte del concepto de soberanía que, en su estructura actual, es una noción jurídica y política», en *Guerra, Paz y Orden internacional en Pacem in Terris*, 96.

1. Con carácter *negativo*: que no se impida a las personas, ni por parte del Estado, ni de sus congéneres, el ejercicio de su libertad.
2. Con carácter *positivo*: que se facilite a las personas, por parte del Estado y de sus congéneres, en el cumplimiento de sus respectivos deberes, el establecimiento de condiciones sociales y políticas cuyo objetivo sea el desarrollo humano.

Por esta razón, *Pacem in Terris* puede afirmar con rotundidad que la voluntad, ya sea individual o comunitaria, no es en ningún caso la fuente de los derechos y los deberes, el principio del que deriva el deber de obediencia a las leyes, ni el origen del derecho de mando (PT 78). La cuestión es vieja y, sin embargo, Juan XXIII vuelve sobre ella para someter la ordenación de la convivencia nacional e internacional a la *ley moral*. La libre determinación, que significa decidir el fin de nuestras acciones y decisiones, la forma de organización que vamos a darnos para garantizar una vida ordenada en sociedad, las condiciones y medios materiales que vamos a implantar para poder actuar según unas normas de convivencia, debe someterse a la naturaleza humana, entendida como dato objetivo de la realidad.

Esta máxima cobra un sentido especial a medida que *Pacem in Terris* va llegando a su destino final. La *comunicación* como fuente de enriquecimiento en las relaciones interpersonales (PT 35-36), se expresa en términos de *interdependencia* en las relaciones mundiales (PT 130-131). Ésta, que es un hecho, es también una aspiración a la que deben comprometerse las personas y los distintos cuerpos sociales, los Gobiernos (PT 98-99) y los Estados (PT 100). Visto así, el deber de solidaridad se asienta en principios antropológicos, morales y sociales que expresan el principio de igualdad radical entre todos los hombres y se traducen en el *derecho-deber* de vivir socialmente vinculados con los demás (PT 100, 131). No son, pues, las diferencias las que nos dan derecho a modos de organización sociopolítica particular, sino el deber de promoción del *Bien Común Universal* el que exige la adaptación de las formas políticas de convivencia a «los postulados de las respectivas situaciones históricas» (PT 54) que, en ningún caso, son identificables con lo *útil* o el *interés de parte*. El auténtico Bien Común, decía Pío XI «se determina y se conoce mediante la naturaleza del hombre con su armónico equilibrio entre derecho personal y vínculo social»<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> *Mit Brennender Sorge* (14-3-1937) 35. Cf. (PT 55).

De este modo, la relación medios-fines para la edificación de la *convivencia* nacional e internacional se convierte en una cuestión dominante en *Pacem in Terris*. Lo que al Papa le importa es la convivencia en tanto que *proyecto* —unidad en torno a un *acuerdo práctico*— sabido que el *hecho* —unidad en torno al *hombre*— sobre el que hay que construir la realidad es la persona y sus derechos-deberes (PT 121).

El Bien Común se entiende como el bien que resulta de la vigencia explícita de la dignidad humana como *motor espiritual* del orden sociopolítico<sup>42</sup>, al tiempo que es visto como causa de la propia convivencia (PT 136-137, 139). Desde esta perspectiva los *medios* —la autoridad política, la ley y el Estado— son exigencias del orden moral (PT 139) que deben ser juzgados por su *funcionalidad*<sup>43</sup>.

Juan XXIII se preguntaba en *Mater et Magistra* cómo superar la simple *coexistencia* derivada de la desconfianza recíproca entre los hombres y los pueblos. *Pacem in Terris* apuesta por instaurar un clima de confianza basado en dos pilares: la *unidad* en torno al hombre y la *seguridad* que deriva de la protección jurídico-política de la dignidad humana expresada socialmente en sus derechos y libertades.

Durante la II Guerra Mundial y, especialmente tras el fin de la Guerra, Pío XII, del mismo modo que había hecho Benedicto XV, insistió en la necesidad de edificar las relaciones de convivencia en el terreno nacional e internacional sobre el supuesto de la seguridad que deriva del respeto a la palabra dada. «*Pacta sunt servanda*», repitió en innumerables ocasiones Pío XII. Éste era un deseo de los pueblos que habían sido víctimas de la *arbitrariedad* y del *unilateralismo*. Precisamente por ello, decía el Papa, los pueblos exigen un orden jurídico y político, de obligado cumplimiento, como garantía de la convivencia.

Cuando Juan XXIII retoma esas cuestiones en *Pacem in Terris* dedica una atención especial al Derecho y a la Política, en tanto que medios buenos, precisamente, por el bien que de ellos se deriva. El Papa, que concede una especial importancia a la *institucionalización* del orden político como garantía de estabilidad y seguridad, no se refiere a los instrumentos políticos según el lenguaje del *mal menor*; si no como *exigencias del orden moral*. No olvidemos lo que dice al respecto *Pacem in Terris* (34), así

---

<sup>42</sup> M. AGUILAR NAVARRO, *La Encíclica Pacem in Terris y la edificación de una democracia supranacional*, 38.

<sup>43</sup> Cf. *Ibid.*, 40-41.

como *Gaudium et Spes* (17, 26) y *Dignitatis Humanae* (2-3), cuando recuerdan el derecho de todo hombre a buscar la verdad sobre su existencia, en todo lo que ésta significa, y adherirse a ella.

En la búsqueda de la verdad, el hombre no está solo, sino que se encuentra con otros. La sociabilidad es expresión de la naturaleza humana, por lo que la capacidad para conocer lo bueno se ve naturalmente enriquecida. De este modo el respeto a la diversidad es mayor cuando lo ajeno se siente como propio y viceversa; lo que favorece el desarrollo personal y espiritual de los hombres y los pueblos (PT 35).

Precisamente por ello, Juan XXIII reclama a esas mismas instituciones políticas y ordenamientos constitucionales el reconocimiento y protección del *pluralismo*, que, en ningún caso, es sinónimo de *fragmentación* según una ética individualista cuyo resultado es la *federación*. La convivencia no es una acción en dos momentos, sino resultado de la reciprocidad que se da al unísono en cualquier relación humana. Del mismo modo, no les corresponde a los poderes públicos diseñar el contenido y la forma de los órganos que componen el orden social.

Los poderes públicos, lejos del intervencionismo totalitario, deben limitarse a garantizar la existencia del pluralismo social. Cada órgano que compone la sociedad tiende a unos fines y cumple con una función, aunque jamás estos órganos sociales se justifican así mismos. Son expresión de la libre iniciativa personal. No son originarios, por lo que tampoco lo son sus derechos, sino derivados de la naturaleza humana. Ni las asociaciones profesionales, ni los grupos políticos, ni las comunidades culturales, étnicas o lingüísticas, ni los sindicatos, ni el resto de instituciones civiles, ni mucho menos la autoridad pública, son preexistentes, sino consecuencia de la sociabilidad humana. Todos ellos sirven al mismo fin: la edificación de condiciones objetivas que promuevan la convivencia, aunque difieran en su función. Pluralismo y unidad deben institucionalizarse en un orden constitucional que sancione en forma de derechos y deberes las relaciones sociales. Porque no son las particularidades la base del orden, sino la *unidad* en torno al valor intrínseco de la naturaleza humana las que deben alimentar el orden.

Juan XXIII trata esta cuestión con relación a la constitución de la convivencia. Una vez más decimos que los instrumentos políticos valen por el fin que se deriva de ellos y el Papa, siguiendo la estela de Pío XII en *Benignitas et Humanitas* (24-12-1944), reconoce los bienes derivados de la democracia inserta en el Estado de Derecho. Desde esa misma pers-

pectiva insiste en el protagonismo político y social del pueblo, comunidad real y no imaginaria de hombres concretos, esencialmente iguales en derechos y libertades, y unidos en torno a un mismo objetivo: la ordenación pacífica de la convivencia en orden a la promoción del Bien Común.

Al plantear estas cuestiones con relación a las minorías étnicas, Juan XXIII integra la tensión entre lo universal y lo particular. Ésta es una cuestión que afecta a la vida interna de los Estados y a la cohesión de los pueblos. Precisamente por ello, y aunque la mayoría de las veces se olvide, la cuestión de las minorías étnicas y/o nacionales es una cuestión de alcance internacional.

El arraigo, ya decía Pío XII, es imprescindible para el desarrollo personal<sup>44</sup>. Juan XXIII insistió en ello al referirse a las formas históricas de realización del Bien Común. Todo ello, sin embargo, no debe hacernos olvidar que en la tensión *particular-universal*, al menos para los cristianos, prima la *unidad de origen* en torno a Jesucristo y al hombre. Juan XXIII lo expresó así con relación al *deber de justicia*, como pilar en el que sostener la paz. A ello aludió también Juan Pablo II (1978) cuando, al desarrollar los principios expuestos en *Pacem in Terris*, se refirió a las minorías en su Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz de enero de 1989.

Las minorías, sujetos de derechos, puesto que son comunidades humanas que existen gracias a quienes les dan vida, definen su identidad, como cualquier otro grupo humano, por su relación con los demás. La interdependencia debilita la idea de *soberanía* y de *sociedad perfecta*. Ningún cuerpo del orden social es soberano, porque no hay posibilidad de autonomía absoluta. Ésta es la tesis de *Pacem in Terris*.

---

<sup>44</sup> *La Elevatezza*, 15. Cf. JUAN PABLO II, *Discurso a la quincuagésima Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas* (5-10-1995), 7.