

El orden internacional basado en reglas

MICHELA ARRICALÉ Y FABIO MARCELLI :: 22/09/2023

Fundamento del gobierno unipolar y negación del derecho internacional :: La única posibilidad de prolongar un sistema del que ellos son los únicos directores autorizados

El concepto de Orden Internacional Basado en Reglas (OIBR) se ha convertido en un elemento central del panorama de las relaciones internacionales. En los últimos años ha sido mencionado cada vez más por los líderes occidentales, y en particular por los EEUU.

Este artículo tiene como objetivo explorar la naturaleza y las implicaciones de este concepto, también en relación con el concepto opuesto de Orden Jurídico Internacional (OJI).

El 12 de junio de 2022, el presidente Biden publicó un editorial en el New York Times en el que declaraba cómo "las acciones de Rusia en Ucrania podrían marcar el fin del orden internacional basado en reglas".

El propio Biden, al margen de la Cumbre de la OTAN de Madrid de 2022 que ratificó la adopción del nuevo Concepto Estratégico, subrayó cómo "todas las democracias del mundo" defenderían enérgicamente al OIBR.

También en 2002, el 12 de octubre, Biden volvió a publicar el Plan Estratégico Nacional de EEUU, cuyo texto hace continuas referencias al OIBR como "base de la paz y la prosperidad globales".

No hacer ninguna referencia al derecho internacional -sino siempre y sólo al OIBR- parece ser una elección verdaderamente deliberada.

El propio Concepto Estratégico 2022 de la OTAN recuerda desde el principio el orden internacional basado en normas. Y nuevamente el G7, por ejemplo, emitió una declaración el 3 de agosto reafirmando "nuestro compromiso compartido de mantener el orden internacional basado en normas".

Persiguiendo a los estadounidenses, otros líderes occidentales también han adoptado rápidamente su lenguaje, y las referencias al OIBR son inevitables cuando se trata de criticar a los Estados no occidentales, en particular a China y Rusia, por su "mala conducta", sin citar ninguna referencia tradicional a la legalidad internacional.

Pero ¿qué es esta criatura, el orden internacional basado en reglas (OIBR)? ¿Es sinónimo de legalidad internacional, como el discurso público quisiera que entendiéramos? ¿O es algo distinto e incompatible con un orden internacional basado en el derecho?

Cuando hablamos de orden internacional, nos referimos a ese complejo de reglas que regulan la relación entre los estados a través del funcionamiento de las instituciones internacionales. Existe una gran variedad posible de órdenes internacionales, pero lo que

emerge de vez en cuando en la realidad histórica depende de la forma en que se distribuye el poder global.

En primer lugar, hay que precisar en la introducción que un orden puede definirse como internacional sólo si incluye las relaciones entre todas las grandes Potencias, en caso contrario debe considerarse un orden restringido. Mientras que los órdenes internacionales sirven a la composición de intereses entre Potencias, los órdenes restringidos -limitados en participación y/o propósitos- alimentan la competencia.

La taxonomía tradicional clasifica los sistemas internacionales distinguiéndolos en órdenes unipolares, bipolares y multipolares, y también en órdenes realistas, pragmáticos o ideológicos. Las grandes potencias y sus relaciones de poder crean y guían esos órdenes.

Los modelos multipolar y bipolar se caracterizan generalmente por un enfoque realista de las relaciones internacionales, a diferencia del modelo unipolar - que puede oscilar desde el enfoque ideológico (cuando el polo único del poder pretende imponer su ideología a los demás) - al pragmático (caracterizado, por el contrario, por indiferencia hacia los asuntos internos de terceros Estados).

La razón de esta diferencia es inmediatamente inteligible: si hay dos o más grandes Potencias, la competencia entre ellas subordina cada cuestión ideológica a intereses estratégicos: si es cierto que el objetivo de cada una sigue siendo el de ganar más poder a expensas de la otra, otros, si esto no es posible, la atención se centra en no ceder el campo a terceros, manteniendo también el status quo.

En este contexto, surgirán órdenes restringidos organizados en torno a los intereses de una o más grandes Potencias, lo que alimentará la competencia entre grupos, que sin embargo a su vez estarán regulados por instituciones internacionales universalistas, cuyo propósito ontológico es precisamente facilitar la cooperación y/o la composición de los intereses de los Estados, y sobre todo de las grandes Potencias.

En cambio, en un modelo unipolar, el orden internacional nunca puede ser realista. La unipolaridad prevé la existencia de una única gran Potencia, y esto, por definición, implica la ausencia de competencia estratégica, que es el requisito previo fundamental para el desarrollo de un enfoque realista de las relaciones entre Estados.

El modelo unipolar puede ser ideológico , si la Potencia dominante cree que su ideología de referencia también debe imponerse a otros Estados, o pragmático -cuando la Potencia dominante permanece indiferente al tipo de modelo interno adoptado por otros Estados-.

Ningún orden internacional dura para siempre: un orden multipolar realista se transformará en un modelo ideológico unipolar si disminuye el número de potencias capaces de competir entre sí en igualdad de condiciones. Por el contrario, un modelo unipolar colapsará a medida que surjan nuevas potencias.

Históricamente, la distribución del poder resultante del fin de la Segunda Guerra Mundial ha propiciado la aparición de un modelo bipolar . Aunque los dos principales centros de poder, EEUU y la URSS, se guiaban por una ideología bien definida -que se reflejaba

plenamente en los órdenes circunscritos creados por cada uno para apoyar la búsqueda de sus propios intereses competitivos-, el enfoque del modelo organizativo de las relaciones entre estados, incluso si formaban parte de un mismo grupo, se caracterizaban por ser fuertemente realistas .

La creación de la ONU continuó de manera concertada entre todos los Estados que -en ese momento- formaban parte de la comunidad internacional, mientras que las cuestiones (estrictamente competitivas) relativas a las relaciones económicas y de seguridad se resolvieron de manera fragmentada con los acuerdos de Bretton Woods y la OTAN, diseñadas en interés de los estados de economía de mercado, y el Pacto de Varsovia que, junto con el COMECON, era el polo de atracción destinado a los estados que se referían a la Unión Soviética.

Sin embargo, a medida que avanzaba el proceso de descolonización, el mundo bipolar resultó inadecuado para responder a las necesidades de los países recientemente independizados y en desarrollo (PD) que entretanto emergieron en escena, que comenzaron a buscar su propia autonomía de los dos bloques.

A partir de la Conferencia de Bandung de 1955 buscaron una alternativa al modelo bipolar, que les ofrecía una falsa alternativa, ninguna de las cuales era compatible con sus aspiraciones de independencia y soberanía.

Mientras las grandes potencias hegemónicas se centraban en su competencia estratégica fuera de las instituciones universalistas, los países en desarrollo eligieron a la ONU como el lugar preferido para su batalla política, dándole una nueva centralidad justo cuando parecía inmovilizada por la competencia entre los bloques.

El voto per cápita de la Asamblea les garantizó una mayoría, y así lograron orientar su desarrollo y sus valores, logrando situar sus propios temas en el centro de la agenda de la organización, expresando una gran eficacia en la búsqueda de su propia estrategia de autoafirmación: gracias a su trabajo se desarrolló el concepto de derecho al desarrollo (que sustituyó a la doctrina de la ayuda al desarrollo), hoy parte integrante del consenso internacional, así como los del derecho a la autodeterminación y el respeto de soberanía territorial, de conformidad con el orden jurídico internacional emanado de la Carta de las Naciones Unidas.

Desde el abandono de Bretton Woods y hasta el final de la Guerra Fría, los países en desarrollo intentaron imponer un nuevo orden económico internacional (NOEI), logrando definir formalmente sus objetivos y principios, pero sus esfuerzos se vieron frustrados por la fuerza con la que el predominio del modelo liberal occidental liderado por EEUU después del colapso de la URSS, que dominó el campo hasta hace poco.

Mientras que el NOEI imaginado por los países en desarrollo reivindicaba una verdadera centralidad para las Naciones Unidas, intentando establecer un orden económico regido por instrumentos jurídicos reales, para subordinar las fuerzas del mercado al derecho al desarrollo de los pueblos, el consenso de Washington se basaba en principios liberales. Visión basada en la negociación, no en la ley.

EEUU transformó así el enfoque realista que había caracterizado las relaciones internacionales hasta ese momento en una verdadera misión ideológica, transformándolo en lo que conocemos como el Consenso de Washington u Orden Liberal Internacional: un modelo unipolar e ideológico liderado por EEUU.

Con el Consenso de Washington, todos los órdenes limitados creados hasta entonces por el Bloque Occidental formalmente permanecieron en pie, incluso si su papel cambió sustancialmente -de hecho, al contrario de lo imaginado originalmente, como en el caso del Banco Mundial y el FMI que se convirtieron en auténticos abanderados de la imposición de los principios del laissez-faire económico como único principio de gobierno interno de los Estados-, mientras se desmantelaban los organismos internacionales que hacían referencia a la URSS, tanto económicos como de seguridad.

Con el tiempo, y pese al intento estadounidense de consolidar su hegemonía, otras Potencias se han impuesto en las relaciones entre estados. Muchos de esos países en desarrollo que entonces reclamaron su derecho a la autodeterminación, incluida China, se han convertido en grandes potencias económicas y militares, y hoy tienen la fuerza para imponer un cambio en la estructura de las relaciones internacionales.

Rusia, que fue desmembrada por las políticas liberales de los años 1990, ha encontrado la manera de afirmarse nuevamente. Y luego está la India. Dado que están surgiendo muchas Potencias, el orden internacional que surgirá sólo puede ser multipolar y, por lo tanto, su enfoque es realista . La guerra está acelerando este proceso.

No es coincidencia que estas nuevas potencias, a diferencia de EEUU y sus aliados que se refieren al OIBR, siempre hagan referencia al orden jurídico internacional y a la centralidad de las Naciones Unidas en su discurso público.

En el comunicado final de la última reunión de los BRICS del 23 de agosto de 2013, por ejemplo, leemos: "Reiteramos nuestro compromiso con un multilateralismo inclusivo, que incluya los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas como base indispensable, y la "El papel central de las Naciones Unidas en un sistema internacional en el que los Estados soberanos cooperan para mantener la paz y la seguridad y lograr el desarrollo sostenible".

La globalización impuesta por el modelo liberal, si bien por un lado ha enriquecido a los pocos que aún apoyan su validez, ha contribuido al aumento de las desigualdades globales y domésticas, incluso dentro de los Estados occidentales. Ha producido un sistema económico inestable que cíclicamente presenta crisis cada vez más violentas, con consecuencias que afectan en mayor medida a los sujetos más pobres -sean Estados y/o individuos-.

Pero fue también el acervo lo que permitió que surgieran y se afirmaran nuevos polos de poder, y ese es exactamente el elemento indispensable para el fin del orden unipolar. *****
Analizadas desde este punto de vista, parece claro que las dos expresiones -orden internacional basado en normas y orden jurídico internacional- no son en absoluto sinónimas, sino más bien conceptos opuestos e incompatibles entre sí y, de hecho, perspectivas políticas aferentes e incluso antagónicas.

Una característica fundamental de todos los sistemas internacionales , cualquiera que sea su clasificación, es el hecho de que las reglas que rigen su funcionamiento son determinadas por las grandes Potencias de tal manera que coinciden en la búsqueda de sus intereses.

El problema surge cuando esas reglas ya no concuerdan con los intereses de las Potencias dominantes y entonces esas reglas serán ignoradas o reinterpretadas o incluso reescritas.

Los estados más poderosos diseñarán las reglas de tal manera que obliguen a los estados más débiles a seguir ciertos comportamientos, pero no existe una manera efectiva que permita a los estados más débiles, que también son parte del sistema, obligar a los estados más fuertes a obedecer esas mismas reglas que imponen a los demás, si no son favorables a sus intereses.

Esta característica se lleva al extremo en los sistemas unipolares, ya que la presencia de una sola gran Potencia implica la ausencia de la posibilidad de otras fuerzas, lo que efectivamente le garantiza una especie de inmunidad a las reglas, y ciertamente una impunidad sustancial por cualquier violación cometida.

Este elemento es el principal obstáculo para la realización de un orden jurídico internacional, ya que el concepto de legalidad implica el de universalidad: todos están igualmente sujetos a las reglas, y el de formalismo: estas reglas deben adoptarse según un proceso específico y deben contener requisitos claros en cuanto a su contenido. Ambos elementos están ausentes en el OIBR.

Las "normas" del orden basado en Reglas no tienen carácter específico, se reducen a una mera declaración de principios sin ofrecer jamás referencia alguna a ninguno de los instrumentos ordinarios de legalidad internacional.

Cuando, por ejemplo, EEUU se convierte en heraldo de la defensa de los derechos humanos, de la autodeterminación o de otros principios fundacionales del derecho internacional, evita cuidadosamente referir esos principios a los contenidos positivos inscritos en los tratados internacionales que los forman. Se consideran satisfechos con la afirmación del principio, sin tener en cuenta su carácter vinculante ni sus posibilidades de aplicación.

Algunos estudiosos liberales sostienen que el término OIBR, contrariamente a lo que aquí se argumenta, no sólo es absolutamente compatible con el derecho internacional, sino que sólo indica la inclusión en el sistema de legalidad internacional de todos aquellos instrumentos regulatorios y de derecho indicativo. Una manera de superar la concepción meramente formalista del derecho.

Por ejemplo, incluyendo también resoluciones no vinculantes de las Naciones Unidas u otras instituciones intergubernamentales, y también las decisiones de Conferencias y/u otras entidades que establezcan estándares económicos y comerciales.

Esta interpretación, sin embargo, reduce el peso de las normas formales del derecho internacional y genera preocupación porque la relación entre las diversas fuentes es absolutamente indefinida: las normas no vinculantes se consideran igualmente importantes - si no más, pensemos en el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial- que los expresamente declarados como tales por el derecho internacional.

Además, la falacia de este argumento se ve resaltada por la realidad empírica, según la cual EEUU viola cada día las reglas de la legalidad internacional en nombre del OIBR, que en cambio carece de definiciones precisas precisamente porque su contenido sustancial debe poder adaptarse a los intereses estadounidenses, demostrando así en el terreno su incompatibilidad con la legalidad internacional.

El OIBR y su enfoque selectivo de las reglas socava los cimientos de la certeza y coherencia del derecho internacional.

Por ejemplo, una herramienta ordinaria de la política exterior estadounidense es la imposición de sanciones unilaterales a terceros Estados -instrumentos ilegales y criminales según el sistema de derecho internacional- sobre la base de que estos países objetivo han violado estas "reglas" indefinidas.

Esta supuesta violación, por ejemplo en el caso del bloqueo impuesto a Cuba, consiste precisamente en haber resistido la imposición de modelos de desarrollo subordinados a los intereses de Washington, nada -en esencia- que pudiera considerarse una violación del derecho internacional.

Además, otra característica de la perspectiva del OIBR tal como la llevan a cabo los EEUU es la absoluta arbitrariedad en el uso de los instrumentos ordinarios del derecho internacional, incluso establecidos tras discusiones democráticas que tuvieron lugar dentro de la ONU u otros foros.

EEUU no ha ratificado muchos tratados internacionales -aunque fundamentales para el orden jurídico internacional- ; por ejemplo, no han ratificado la Convención sobre el Derecho del Mar de 1994 , sin embargo -a pesar de no ser parte del tratado- afirman utilizar sus disposiciones, pero sólo cuando están a su favor, como cuando afirman realizar sus propios ejercicios navales a lo largo de las costas de los Estados Partes.

EEUU no ha ratificado el Tratado de Roma que instituyó la Corte Penal Internacional (CPI), pero pretende utilizar sus órganos, dirigiendo su actividad hacia aquellos que considera sus enemigos.

Sin embargo, siempre están dispuestos a obstaculizar agresivamente su trabajo cuando pretende investigar crímenes contra la humanidad cometidos por EEUU o sus aliados cercanos, como en el caso de Israel.

Cuando la CPI abrió una investigación sobre crímenes de guerra cometidos en Afganistán en 2019, EEUU respondió imponiendo sanciones a los funcionarios de la Corte e impidiendo a la fiscal viajar a suelo estadounidense para testificar en la oficina de la ONU en Nueva York, negándole el permiso de la visa y también golpear con sanciones a todos los miembros de su

familia.

Aún más emblemático es el comportamiento adoptado en defensa de Israel: a pesar de que este último lleva setenta años cometiendo crímenes internacionales contra el pueblo palestino, crímenes e ilegalidades reconocidas como tales por el derecho internacional y por las que la mayoría de los países del mundo, EEUU se niega a reconocer sus acciones como tales.

En el sistema del OIBR defendido por los EEUU, de hecho, Israel no viola ninguna "regla", ya que su seguridad prevalece sobre los derechos de todos los demás. De manera similar, cuando Bush hijo atacó Irak, declaró explícitamente -durante su discurso sobre el Estado de la Unión de 2003- que incluso si la invasión violaba el derecho internacional, EEUU seguiría haciendo todo lo necesario para garantizar su propia seguridad nacional.

No hay igualdad ante el OIBR, contrariamente a lo que defiende el derecho internacional.

Hay muchos otros tratados no ratificados por los EEUU, y la mayoría se refieren al sistema de control de armas (el Tratado para la Eliminación de las Minas Antipersonal de 1999, la Convención contra las Municiones en Racimo de 2010, el Tratado sobre el Comercio de Armas de 2013) y el acuerdo internacional sistema de protección de los derechos humanos (el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1967, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1981, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1990 o el Protocolo para la Convención contra la Tortura, 2002).

Todos estos elementos, por tanto, deben considerarse ajenos al sistema de normas internacionales promovido por EEUU.

Pero ni siquiera la ratificación de un tratado por parte de EEUU puede considerarse una garantía de cumplimiento de las disposiciones contenidas en él. Por ejemplo, a pesar de haber aceptado la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, ha bloqueado su trabajo en perjuicio propio mediante el sistema de veto del Consejo de Seguridad desde 1986, cuando fue declarado culpable de haber violado la soberanía de Nicaragua y condenado a indemnización.

En resumen, el OIBR no es más que la arquitectura necesaria para mantener el dominio unipolar de EEUU, la única posibilidad de prolongar a su favor un sistema del que ellos son los únicos directores autorizados.

Por el contrario, en los órdenes multipolares, la presencia de múltiples centros de poder en competencia y la necesidad estratégica de hacer predecible el comportamiento de todos los actores hace que el derecho internacional sea una mejor opción táctica desde el punto de vista de la estabilidad del sistema. La inestabilidad actual se debe a la resistencia al cambio en curso por parte de aquellos actores del sistema internacional que no se resignan a perder su centralidad absoluta. El deseo de seguir imponiendo la propia visión del mundo, hoy a través de la referencia al OIBR, en un contexto en el que han surgido potencias capaces de

oponerse eficazmente a tales imposiciones arbitrarias, es la primera amenaza a la paz y la estabilidad en la comunidad internacional.

Pero contra el OIBR liderado por EEUU no hay necesidad de inventar ningún "nuevo" orden, simplemente es necesario hacer que el sistema funcione correctamente como se imaginó en el período de posguerra, fundado en torno a la Carta de las Naciones Unidas y la elaboración producida en ella por los países en desarrollo, incluida China, que sitúa en la cima de la pirámide de principios el respeto de la soberanía y -lo que es aún más importante- la dignidad de cada hombre, de cada pueblo y de cada país.

Michela Arricale y Fabio Marcelli son Copresidentes de CRED - Centro de Investigación y Desarrollo para la Democracia. La versión en español de este artículo fue presentada en la VIII Conferencia internacional de estudios estratégicos, "Transformando el orden internacional: desafíos de la transición y propuestas desde el sur", La Habana, 26-28 de septiembre de 2023.

Marxismo Oggi / www.nodo50.org/ceprid/

<https://www.lahaine.org/mundo.php/el-orden-internacional-basado-en>