

El concepto de Orden Internacional Basado en Reglas (RBO), base del dominio unipolar y negación del derecho internacional

Michela Arricale, Fabio Marcelli, copresidentes del Centro de investigación y elaboración para la democracia (CRED), Italia

El concepto de Orden Internacional Basado en Reglas (RBO, Rule based order en inglés) 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 Estados Unidos. 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 (OIT). ----- En junio de 2022, el presidente Biden publicó un editorial en el New York Times declarando cómo las acciones de Rusia en Ucrania podrían significar el fin del orden internacional basado en reglas. El propio Biden, al margen de la Cumbre de la OTAN en Madrid en 2022 que ratificó la adopción del nuevo concepto estratégico, subrayó cómo "todas las democracias del mundo" habrían defendido firmemente la RBO. También en 2022, el 12 de octubre, Biden volvió a publicar el Plan Estratégico Nacional de Estados Unidos (US National Security Strategy) cuyo texto hace constantes referencias a la RBO como "fundamento de la paz y la prosperidad globales". El hecho de no hacer referencia al derecho internacional sino siempre y sólo a la RBO parece ser una verdadera elección deliberada.

El propio concepto estratégico de la OTAN para 2022 recuerda el orden internacional basado en reglas desde sus inicios. Y también el G7, por ejemplo, el 3 de agosto emitió una declaración "reafirmando nuestro compromiso compartido de mantener el orden internacional basado en reglas". Otros líderes occidentales también se han mostrado dispuestos a repetir la lección, y las referencias a la RBO son inevitables cuando se trata de criticar a Estados no occidentales, especialmente a China y Rusia, por su mala conducta, mientras que siempre faltan referencias a la ley. Pero ¿qué es esta criatura, el orden internacional basado en reglas (OBR)? ¿Es sinónimo de legalidad internacional,

como el discurso público quiere que entendamos? ¿O es algo distinto e incompatible con un orden internacional basado en el derecho?

Cuando hablamos de orden internacional, nos referimos al conjunto de las normas que regulan las relaciones entre los Estados a través del establecimiento y funcionamiento de instituciones internacionales. Existe una gran variedad posible de órdenes internacionales, pero lo que surge 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 que un orden puede considerarse internacional si incluye las relaciones entre todas las grandes potencias, en caso contrario debe considerarse interestatal/limitado. Si los órdenes internacionales sirven para resolver intereses entre potencias, los órdenes limitados (en participación y/o en propósitos) alimentan su competencia. La taxonomía tradicional clasifica los sistemas jurídicos internacionales distinguiéndolos en órdenes unipolares, bipolares y multipolares, y nuevamente entre órdenes realistas, pragmáticos o ideológicos. Son las grandes potencias las que crean y guían estos acuerdos. El modelo multipolar y bipolar tiende a caracterizarse por un enfoque realista de las relaciones internacionales, a diferencia del modelo unipolar -que puede oscilar desde un enfoque ideológico (cuando el único polo de poder pretende imponer su ideología a los demás)- hasta el pragmático (caracterizado, por el contrario, por la indiferencia hacia los asuntos internos de terceros Estados). La razón de esta distinción es inmediatamente comprensible: 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 uno sigue siendo el de conquistar más poder a expensas de los demás, cuando esto no es posible, la atención se centra en "no perder terreno" en favor de terceros, manteniendo también el status quo. En este contexto, surgirán órdenes limitados, organizados en torno a los intereses de una o más grandes potencias, que alimentarán competencia entre grupos, que sin embargo está regida a su vez por instituciones internacionales universalistas, que tienen la tarea específica de facilitar la cooperación y/o la solución de los intereses de los Estados.

En cambio, en un mundo unipolar, el orden internacional nunca podrá 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 que pueda desarrollarse un enfoque realista de las relaciones entre estados. El modelo unipolar puede ser ideológico, si la potencia dominante cree que su propia ideología de referencia debe imponerse también a los demás Estados, o pragmático, cuando la potencia dominante permanece indiferente al tipo de modelo interno adoptado por los demás

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

Históricamente, la distribución del poder resultante del final de la Segunda Guerra Mundial ha llevado al surgimiento de un modelo bipolar. Aunque los dos principales centros de poder, Estados Unidos y la URSS, se guiaban por una ideología bien definida, que se reflejaba plenamente en los órdenes limitados creados por cada uno para apoyar la búsqueda de sus propios intereses competitivos, el enfoque del modelo organizativo de las relaciones entre Estados, incluso pertenecientes al mismo alineamiento, se caracterizó por ser fuertemente realista. La constitución 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 la arquitectura 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, fue el polo de atracción de los estados que remitían a la Unión Soviética. El mundo bipolar, sin embargo, resultó inadecuado para responder a las necesidades de los países recientemente independizados y en desarrollo que mientras tanto emergían del proceso de descolonización, que comenzaron a buscar su propia autonomía de los dos bloques. Desde la Conferencia de Bandung de 1955 han estado buscando una alternativa al modelo bipolar que les ofrecía una opción falsa, ninguna de las cuales es compatible con sus aspiraciones de independencia y soberanía. Mientras las grandes potencias hegemónicas estaban concentradas en su competencia estratégica, los países en desarrollo eligieron a la ONU como el lugar privilegiado 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 garantizó la mayoría necesaria para orientar su elaboración y valores, y así lograron expresar de manera muy efectiva su estrategia de autoafirmación, logrando colocar sus temas en el centro de la agenda de la organización; de esta forma en sus trabajos se elabora el concepto del derecho al desarrollo, que sustituyó a la doctrina de la ayuda al desarrollo, y es hoy parte integrante del consenso internacional. De la misma forma se afirmaron, de conformidad con el orden jurídico internacional elaborado por la Carta de la Unidad de las Naciones el derecho a la autodeterminación y el respeto a la soberanía territorial.

Desde el abandono de Bretton Woods y hasta el final de la guerra fría, los Países llamados en via de desarrollo intentaron competir por la afirmación de un nuevo orden económico internacional (NOEI), logrando definir formalmente sus objetivos y principios, pero sus esfuerzos se vieron frustrados por la fuerza con la cual se impuso el dominio del modelo liberal occidental liderado por Estados Unidos después del colapso de la URSS.. Mientras que el NOEI imaginado por los países en desarrollo reivindicaba una verdadera centralidad para las Naciones Unidas e intentaba establecer un orden económico regido por instrumentos jurídicos reales, subordinando las fuerzas del mercado al derecho al desarrollo de los pueblos, el consenso de Washington estuvo marcado por la visión liberal basada en la negociación, y no en la ley. Estados Unidos transformó el enfoque realista que había caracterizado las relaciones internacionales hasta ese momento en una verdadera misión ideológica, imponiendo lo que conocemos como Washington Consensus u Orden Liberal Internacional, es decir, un modelo unipolar e ideológico liderado por EE.UU. Todos los órdenes limitados del bloque occidental formalmente permanecieron en pie, incluso si vieron su papel cambiado sustancialmente, incluso opuesto al inicialmente imaginado - como en el caso del Banco Mundial y el FMI, que se convirtieron en verdaderos abanderados de la imposición de los principios del *laissez-faire* económico como principio único de gobierno interno de los estados-, mientras se desmantelaban los organismos internacionales, tanto económicos como de seguridad, que hacían referencia a la URSS.

Sin embargo con el tiempo, y pese al intento estadounidense de consolidar su hegemonía, otras potencias se han consolidado en las relaciones entre estados. Muchos de los países en desarrollo que reclamaron su derecho a la autodeterminación, incluida China, se han convertido en importantes potencias económicas y militares, y hoy tienen la fuerza para imponer un cambio en la estructura de las relaciones internacionales. Rusia, que fue desgarrada por las políticas neoliberales en los años 1990, ha encontrado una manera de afirmarse nuevamente. Y luego está la India. Dado que están apareciendo tantas potencias, el orden resultante sólo puede ser multipolar y, por tanto, de enfoque realista. La guerra está acelerando este proceso. 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 repropone crisis cada vez más violentas, con consecuencias que golpean en mayor medida a los sujetos más pobres –sean estados y/o individuos–. Pero fue también la base que permitió

que surgieran y se establecieran nuevos polos de poder, y ese es exactamente el elemento indispensable al final del orden unipolar.

No es coincidencia que estas nuevas potencias, a diferencia de Estados Unidos y sus aliados que se refieren a la RBO, siempre hagan referencia al orden jurídico internacional y a la centralidad de la ONU en su discurso público. En el comunicado final de la última reunión de los BRICS del 23 de agosto de 2013, leemos, por ejemplo... "Reiteramos nuestro compromiso con el multilateralismo inclusivo, incluidos los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas como su fundamento indispensable, y el papel central de la ONU en un sistema internacional en el que los estados soberanos cooperen para mantener la paz y la seguridad, lograr el desarrollo sostenible. "

Analizados desde este punto de vista, está claro que los dos términos – orden internacional basado en normas y orden jurídico internacional– no son en absoluto sinónimos, sino conceptos opuestos e incompatibles y, de hecho, relacionados con perspectivas políticas incluso antagónicas.

Una característica fundamental de todos los sistemas jurídicos 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 aceptan la búsqueda de sus propios intereses. El problema surge cuando estas reglas ya no concuerdan con los intereses de las potencias dominantes y entonces serán ignoradas, 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 orden obligar a los estados más fuertes a obedecer esas mismas reglas que imponen a otros, cuando esto no responde a sus intereses. Esta característica es extrema en los sistemas jurídicos unipolares, ya que la presencia de una sola gran potencia implica la ausencia de un poder de coerción de un tercero contra ella, lo que de hecho le garantiza una especie de inmunidad a las reglas y, ciertamente, una impunidad sustancial para 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 determinado y deben contener instrucciones claras sobre su contenido. Ambos elementos están ausentes en la RBO. Las "normas" del orden normativo no tienen carácter específico, se reducen a una mera

declaración de principios sin referencia alguna a ninguno de los instrumentos ordinarios de legalidad internacional.

Cuando, por ejemplo, Estados Unidos defiende la defensa de los derechos humanos, o de la autodeterminación, u otros principios fundacionales del derecho internacional, evitan cuidadosamente referir esos principios a los contenidos positivos consagrados en los tratados internacionales que forman el sistema. Se consideran satisfechos con la enunciación del principio, sin tener en cuenta su carácter vinculante ni sus posibilidades de aplicación. Algunos académicos liberales sostienen que el término RBO, contrariamente a lo que se argumenta aquí, no sólo es absolutamente compatible con el derecho internacional sino que sólo indica la inclusión en el sistema jurídico internacional de todos los llamados instrumentos regulatorios y de *soft-law*. Sería por lo tanto una manera de superar la concepción meramente formalista del derecho. Por ejemplo, el RBO incluiría las resoluciones no vinculantes de las Naciones Unidas u otras instituciones intergubernamentales, las decisiones de conferencias u otras entidades que establecen estándares económicos y comerciales. Esta interpretación, sin embargo, reduce en primer lugar 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 las FMI o el BM- de aquellos expresamente declarados como tales por el derecho internacional).

Además, la falacia de este argumento se ve resaltada por la realidad empírica, según la cual los EE.UU. violan cada día las reglas de la legalidad internacional en nombre de la RBO, que carece de definiciones precisas precisamente porque su contenido sustancial debe poder cambiar y dependiendo de si responde o no a los intereses estadounidenses, demostrando así su incompatibilidad sobre el terreno.

La OBR y su enfoque selectivo del derecho socava la certeza y coherencia del derecho internacional. Por ejemplo, un instrumento ordinario de la política exterior estadounidense es la imposición de sanciones unilaterales a terceros países -instrumentos ilegales según el sistema del derecho internacional- precisamente sobre la base de que estos países han violado estas "reglas" indefinidas. cuyo contenido, por ejemplo en el caso del bloqueo impuesto a Cuba, no es otro que el de haber resistido la imposición de modelos de desarrollo interno que interesaban a Washington, nada que pueda considerarse una violación del derecho internacional.

Además, otra característica de la perspectiva RBO tal como la persiguen los EE.UU. es la absoluta arbitrariedad en el uso de los instrumentos ordinarios del derecho internacional, incluso si se establecieron como resultado de confrontaciones democráticas que tuvieron lugar dentro de la ONU u otros foros. Estados Unidos no han 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, y sin embargo, a pesar de ello pretenden utilizar sus prescripciones, pero sólo cuando están a su favor, como cuando pretende realizar sus ejercicios navales a lo largo de las costas de los Estados Partes.

Estados Unidos no ha ratificado el Tratado de Roma que instituye la Corte Penal Internacional, pero pretende utilizar sus órganos, dirigiendo su actividad hacia aquellos que considera sus enemigos. Siempre dispuesto, sin embargo, a obstruir agresivamente su trabajo cuando pretende investigar crímenes contra la humanidad cometidos por Estados Unidos 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, EE.UU. reaccionó imponiendo sanciones a los funcionarios judiciales e impidiendo al fiscal viajar a suelo estadounidense para testificar en la oficina de la ONU en Nueva York mediante la no concesión de visa. Todos sus familiares también se han visto afectados por las sanciones. Aún más emblemático es el comportamiento adoptado en defensa de Israel: a pesar de que este último lleva 70 años cometiendo crímenes internacionales contra el pueblo palestino, crímenes e ilegalidades reconocidas como tales por el sistema jurídico internacional y por las cuales la mayoría de los países en el mundo exigen justicia.

En el sistema RBO defendido por Estados Unidos, Israel no viola ninguna "regla", ya que la seguridad de Israel prevalece sobre los derechos de todos los demás. De la misma forma, cuando G.H.W. Bush atacó Irak, declaró explícitamente -durante el discurso sobre el Estado de la Unión de 2003- que incluso si la invasión violaba el derecho internacional, Estados Unidos seguirá haciendo todo lo necesario para garantizar su seguridad nacional.

No hay igualdad ante la RBO, contrariamente a lo que pasa con el orden jurídico internacional.

Muchos otros tratados no han sido ratificados por Estados Unidos, y la mayoría se refieren al sistema de control de armas (el tratado para la eliminación de minas terrestres de 1999, la convención contra las municiones en racimo de 2010, el tratado sobre el comercio de armas de 2014) y la protección

internacional de los derechos humanos. sistema (Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales de 1967, Convención para 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 de la Convención contra la Tortura de 2002).

Todos estos elementos, por lo tanto, ciertamente no forman parte del sistema de reglas internacionales que promueve Estados Unidos. Pero ni siquiera la ratificación de un tratado por parte de los EE.UU. 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 estado bloqueando su trabajo en perjuicio de ella mediante el sistema de veto del Consejo de Seguridad desde 1986, cuando -es decir- fue declarado culpable de violar la soberanía de Nicaragua. y condenado a una indemnización.

En resumen, el RBO no es más que la base jurídica para el mantenimiento de la dominación unipolar de Estados Unidos, la única posibilidad de que un sistema del que ellos son los únicos directores se prolongue a su favor.

En los órdenes multipolares, por el contrario, la presencia de varios centros de poder en competencia y la necesidad estratégica de hacer predecible el comportamiento de todos los actores hacen de la legalidad internacional 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 marcha 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 a la RBO, 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 la RBO liderada por Estados Unidos no hay necesidad de inventar ningún "nuevo" orden, simplemente es necesario hacer que el sistema funcione correctamente como se imaginó después de la guerra, basado en la Carta de las Naciones Unidas y la elaboración allí producida por los países en desarrollo, incluida China, que sitúa en la cima de la pirámide de principios el respeto a la soberanía y -aún más importante- la dignidad de cada hombre, de cada pueblo y de cada País.