

El presente decimonónico de las relaciones internacionales

PABLO RUÍZ JARABO*

Desde el nacimiento de las relaciones internacionales, una corriente constante de pensamiento ha defendido la existencia de principios y reglas previos y superiores a los estados y, en consecuencia, vinculantes e inmodificables por su mera voluntad. Quienes apoyan esta teoría —iniciada por un español, Francisco de Vitoria— argumentan que determinadas actuaciones de las naciones, especialmente el recurso a la agresión, deben restringirse por ser contrarias a esos valores fundamentales. Frente a esta tesis, otras más empíricas identifican las obligaciones internacionales con las exclusivamente aceptadas por los estados. Sólo su voluntad sería fuente de deberes, sin que orden inicial alguno pueda restringirla. Esta tensión entre normativismo y voluntarismo se formuló magistralmente por el filósofo Hobbes, para quien las relaciones internacionales se encontrarían sumidas en el estado de naturaleza. Aún pendería por realizarse la transición a una fase más civilizada, el estado social, donde los miembros de una comunidad descubren la existencia de un bien común e instauran una autoridad que lo

* Diplomático

defienda, en la que delegan además el recurso exclusivo a algunos medios, especialmente la fuerza, que pasan a considerar perjudiciales para el interés general si se usan individualmente. La atracción de esta teoría es evidente; su carácter pactista la pone a salvo de las críticas de parcialidad cultural inherentes a las tesis iusnaturalistas. Y sin embargo, comparte con éstas su carácter finalista al introducir un deber ser en las relaciones internacionales. Su única deducción posible, y difícil de rechazar, es que un acuerdo entre los estados sobre unos principios que permitiesen la convivencia y la solución de conflictos sin recurrir al uso de la fuerza supondría una ganancia en la seguridad de todos.

No obstante, la Historia demuestra la dificultad de formular ese acuerdo colectivo. La profusión de guerras entre las naciones permitirá hablar de frustración en las tentativas de socialización. A pesar de ello, el esfuerzo ordenancista y civilizador de las relaciones internacionales —si bien es cierto que frecuentemente adulterado con intereses concretos— siempre ha estado presente. Con esa dualidad tan característica del ser humano, las ruinas de la batalla evocaban en la diplomacia de cada momento tanto la persistencia del fracaso como la necesidad de un nuevo intento, en una contradicción resuelta mediante la apuesta por un futuro más pacífico y articulado.

En este continuo tejer y destejer, las tendencias que podríamos denominar constructivas han contado a menudo, y especialmente en este siglo, con un modelo próximo que imitar: la sociedad estatal, donde el monopolio de la fuerza por una autoridad superior, el estado, ha servido de contrapunto a la guerra como modo de resolver los conflictos. De ahí que la asunción por la sociedad internacional de instituciones propias de la nacional constituya una de las posibles vías de la transición del estado de naturaleza al estado social. Una vez más la teoría de Hobbes, para quien dentro de la nación rige el pactismo propio del estado social, refleja acertadamente la relación entre las instituciones estatales e interestatales —basadas ambas, curiosamente, en la misma figura, la soberanía, aunque con diferente contenido.

Uno de esos intentos de formular un bien común internacional y unas normas que asegurasen su vigencia, el más ambicioso de hecho desde hace siglos, tomó cuerpo al terminar la Segunda Guerra Mundial. Los acuerdos de paz firmados entonces, sobre todo la Carta de San Francisco de 1945 por la que se constituyen las Naciones Unidas, proscriben el recurso a la fuerza y reconocen unos derechos a las naciones que hasta entonces sólo se habían formulado doctrinalmente. La Carta articula asimismo un sistema de seguridad colectiva como es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, verdadero embrión de ese monopolio de la fuerza garante de la paz. Y reconoce tanto la existencia de desigualdades económicas entre las naciones como la necesidad de superarlas, plasmándose el compromiso a “realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de orden económico, social, intelectual o humanitario”. Todo este orden se refuerza con una tupida red de instituciones que, a pesar de su variedad, adquieren un sentido unitario si se las interpreta como organizaciones encargadas de implantar los principios emanantes de la Carta. Además de las Naciones Unidas, se establece por primera vez una verdadera administración de fomento internacional en la que agencias especializadas, innovadoramente divididas por funciones, se encargarán de implantar ese nuevo programa de las relaciones internacionales, la superación de la diferencia en el nivel de desarrollo. Otras organizaciones regionales, desde los bancos de desarrollo hasta las alianzas militares institucionalizadas, perseguirán la misma función programáticamente desarrollista, en el caso de aquéllos, o garante de la paz, en el de éstas. El multilateralismo, la delegación de las competencias estatales en nuevas

organizaciones internacionales, se interpretará desde entonces como un avance en la consolidación de ese estado social y un aumento de la seguridad colectiva.

La sociedad internacional, en suma, había elegido otorgarse un sistema donde se compartirían principios, objetivos e instituciones, en un grado de coordinación hasta entonces desconocido. “Es con posterioridad a 1945 cuando toma un fuerte impulso la sociedad internacional de cooperación, así como la institucionalizada, una y otra al compás de la progresiva independencia de los estados”. El sistema surgido en aquel año constituye “un ordenamiento jurídico de carácter social, institucionalizado y democrático” que “ya no es meramente competencial y relacional, sino que tiende al desarrollo, y a través de él a la paz” (Pastor Ridruejo). Y el modelo que se intentó emular entonces se colige sin dificultad: la existencia de derechos inherentes a los sujetos —en este caso los estados—, el reconocimiento de una realidad social económicamente injusta que era preciso superar y la multiplicación de instituciones encargadas de velar por aquellos y llevar a cabo ésta, fueron los pilares del modelo de organización nacional que también surgió en la misma época, considerado entonces el más avanzado: el estado social de derecho. De hecho, los fundamentos de ese nuevo internacionalismo son similares a las grandes divisiones de las constituciones políticas estatales más avanzadas de la Posguerra. Al igual que éstas, según los constitucionalistas, disponían de una parte dogmática, reconocedora de derechos frente a los que el poder público debería abstenerse de actuar; programática, marcadora de objetivos que, por el contrario, determinarían la intervención del estado en la vida social para transformarla mejorándola; y orgánica, regulando las instituciones encargadas de estas funciones y sus relaciones, el orden internacional, como ya hemos visto, se otorgó igualmente estas tres dimensiones. La superación del estado de naturaleza se había intentado mediante la aproximación al orden estatal considerado entonces más avanzado. No en vano se ha calificado a la Carta de las Naciones Unidas como una verdadera y primera constitución mundial (Dupuy).

Los nuevos principios motores pretenderán inspirar el nuevo orden internacional — autodeterminación de los pueblos, no injerencia en los asuntos internos, erradicación del subdesarrollo, formulación de un nuevo orden económico internacional...— mientras las organizaciones internacionales cobran cada vez un mayor protagonismo. Un refuerzo y ampliación de los principios dogmáticos, una creación de objetivos programáticos y un organigrama acorde a las nuevas funciones; una tridimensionalidad por la que se intentó crear un estado social que, acercándose a su forma considerada entonces más desarrollada —en una maniobra de aproximación más que de similitud—, introdujese en las relaciones internacionales un orden vinculante. Éste fue el camino elegido para intentar superar el estado de naturaleza cuya vigencia había quedado ampliamente demostrada, como señala la Carta en su preámbulo, con el flagelo de dos guerras mundiales en una sola generación.

Hoy sin embargo, cincuenta años después, se ha extendido un estado de opinión sobre la crisis de esos tres pilares. No cabe duda que el fin inesperado de la Guerra Fría ha anulado una de las principales fuerzas legitimadoras de todo sistema, la inercia, propiciando con su desaparición una actitud más crítica al orden internacional constituido en 1945. Pero, más allá de un tópico intelectual que hubiese tomado la parte — el derrumbe de los bloques— por el todo —el arrastre en su caída del contexto que les acompañó en vida—, son numerosos los argumentos que apoyan este diagnóstico. En lo concerniente a los principios dogmáticos, las sucesivas crisis internacionales acaecidas desde hace seis años revelan su relativización. Desde entonces, los conflictos localizados

que han monopolizado la atención internacional —la antigua Yugoslavia o Ruanda, por ejemplo—, han supuesto que el auge de los nacionalismos e intereses étnicos pase a considerarse como una de las amenazas principales a la estabilidad. Al estallar aquéllos, la sociedad internacional ha podido comprobar que su ordenamiento aparentemente cohesionador no contenía ninguna respuesta. El principio de la libre autodeterminación de los pueblos, profusamente aplicado durante el proceso de descolonización, se ha demostrado inválido para interpretar, menos aún solucionar, las realidades de comunidades enfrentadas por identidades supuestamente diferentes. Las reglas instauradas en 1945 no han podido siquiera discernir su aplicación a estos supuestos.

Esta inoperatividad de determinados principios se combina con el alumbramiento de otros que, más que fruto de la evolución de los anteriores, parecen sustituirlos. De hecho, las actuaciones coordinadas de la comunidad internacional más significativas desde 1989 tienen un difícil encuadre en el conjunto de valores y principios hasta entonces considerados vigentes. Aquéllas han consistido principalmente en intervenciones militares destinadas a paliar un conflicto que entrañaba un riesgo evidente de supervivencia para los seres humanos. Se han generado, en buena parte, ante la presión de una opinión pública occidental impresionada por las imágenes de los medios de comunicación. Y es indudable que, una vez tomada conciencia de la necesidad de intervención, esa misma opinión pública difícilmente hubiese aceptado que esas acciones, consideradas un deber irrenunciable, debieran plegarse, o al menos coordinarse, con otros principios del orden internacional, como la no injerencia o la integridad territorial. Incluso aunque estas misiones cuenten con el respaldo de resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, parece evidente que el capítulo VII de la Carta en que éstas se basan, y que regula las posibles acciones de fuerza de la sociedad internacional para el mantenimiento de la paz, se redactó para otros fines, concretamente para evitar la guerra entre Estados. Como materialización de ese intento de crear una nueva ética que sustituya la existente hasta ahora, la comunidad internacional ha acuñado una nueva expresión embrionaria, la *injerencia humanitaria*, de difícil relación con los principios anteriores. El término “injerencia” contradice incluso uno de los más cardinales entre éstos, la no injerencia. Mientras que la palabra “humanitaria” parece evocar un nuevo ordenamiento donde los derechos de los estados a su integridad e independencia deban ceder ante la evidencia de seres humanos cuya dignidad y supervivencia están en peligro. Curiosamente, y en adelanto de nuestra tesis de las próximas líneas, en el siglo XIX se acuñó una expresión similar a la aquí subrayada, la *intervención humanitaria*, para justificar acciones militares europeas en terceros países, si bien en este caso tendentes a proteger intereses estrictamente nacionales.

El segundo pilar de ese estado social internacional, su parte programática, también ha entrado en crisis. Frente a doctrinas económicas vigentes hace pocos años, hoy la comunidad internacional admite con amplitud que la superación del subdesarrollo, más allá del alivio de necesidades vitales a corto plazo satisfechas asimismo mediante acciones humanitarias, requiere políticas domésticas adecuadas tanto o más que apoyo internacional. El atraso económico de uno de los continentes que más ayuda externa ha recibido desde que la cooperación internacional se convirtiese en uno de los rasgos principales de las relaciones internacionales, África Negra, contrasta elocuentemente con un Extremo Oriente embarcado en el camino al desarrollo auspiciado por las políticas económicas de sus gobiernos sin que la cooperación externa haya jugado papel alguno. Los postulados económicos en que descansaba lo que hemos denominado la administración de fomento internacional, “la planificación central como el camino más adecuado para el progreso y la ayuda externa como el medio más adecuado para cubrir el déficit de la inevitable inversión pública en capital fijo” que

ello conlleva (Theodoro Schultz), ya no reciben el apoyo de la teoría económica. Lo que se ha denominado con acierto la *foreign aide malaise* refleja un estadio de opinión que se traduce en una paulatina reducción de los presupuestos bilaterales y multilaterales dedicados a la cooperación internacional, a la vez que se reconoce el papel capital de los gobiernos de los países receptores de ayuda en, más que dirigir el crecimiento económico, crear las condiciones —muchas de ellas basadas en la abstención de los poderes públicos— para que se produzca.

Este cuestionamiento de la parte programática hace evidente uno de los defectos más acusados de ese proyecto de estado social de hace medio siglo: su sesgo occidentalizado. Cuando el sistema internacional incorporó el deber de la comunidad de naciones de cooperar en la superación del subdesarrollo, hacía suyos objetivos políticos que las naciones occidentales más avanzadas habían reconocido tras décadas, incluso siglos, de evolución social. Se trataba de superar el formalismo legalista reconociendo la injusta situación de partida en que aquél se aplica y reformar ésta. Pero el acceso de las colonias del Tercer Mundo a la independencia no estuvo precedido del mismo avatar histórico, consistente en conflictos resueltos por la constitucionalización del pacto social. De ahí que la reacción de los nuevos gobiernos consistiese a menudo en trasladar el deber de superación de la pobreza a esa comunidad internacional, generándose en ellos la correspondiente irresponsabilidad. El principio occidental de solidaridad y bienestar social irradió al orden internacional pero, lejos de extenderse en los nuevos estados del Tercer Mundo, se utilizó por éstos como excusa para la inacción, convirtiendo la cooperación, en teoría una acción coordinada entre dos, en una relación en que el donante asumía obligaciones frente al receptor, convertido en un pasivo titular de derechos. La pretendida globalidad de los objetivos económicos de la Carta de las Naciones Unidas hacía aguas precisamente al aplicarse a quienes más debían defenderla.

Por último, las organizaciones internacionales que formaban el tupido organigrama institucional se encuentran profundamente desorientadas; a la paralización presupuestaria de las Naciones Unidas y de sus agencias especializadas se une la convicción de su reforma necesaria. Asimismo, organizaciones regionales como la Unión Europea o la OTAN, o incluso mundiales como el FMI o el Banco Mundial, requieren nuevas definiciones de sus funciones. La necesidad de alumbrar e institucionalizar un nuevo orden económico internacional se ha relativizado ante el evidente progreso de comunidades que, como Chile o los *tigres* asiáticos, abandonan el estigma tercermundista al aprovechar las posibilidades económicas brindadas por el sistema económico existente, sin necesidad de reformularlo. Más aún, la bondad que se presumía intrínseca a la creación y reforzamiento de una organización internacional ha quedado en entredicho ante hechos como la coincidencia en el tiempo entre el nacimiento de la NAFTA y la crisis financiera y política mejicana, o la pérdida de una idea indiscutible y consensuada de progreso lineal en la organización tal vez más integrada hasta la fecha, la Unión Europea. Mientras, significativamente, la institución internacional que ha nacido con más ímpetu desde 1989 es precisamente la Organización Mundial de Comercio, encargada de velar por la menor intervención posible de los poderes públicos en los flujos económicos.

Las relaciones internacionales parecen haber prescindido de la articulación trinitaria ingeniada en la década de los cuarenta. De hecho, y utilizando de nuevo como baremo de la sociedad internacional su aproximación a la sociedad estatal, aquélla podría haber adquirido las características propias del estado decimonónico liberal, y son numerosos los datos que avalarían esta interpretación. Si el estado del siglo pasado poseía una mínima expresión institucional, la

comunidad de naciones funciona en la actualidad con sus organizaciones articuladoras, si no paralizadas, sí desorientadas. En consecuencia, el “individuo” —el estado en este caso—, al que hace sólo cinco años se creía en imparable regresión ante las instituciones internacionales, ha recobrado un protagonismo renovado. Pero esta nueva primacía no se ha aprovechado para imprimir a la sociedad internacional una dirección determinada: como en el siglo pasado, vigilantes y abstencionistas, los poderes públicos permanecen observantes de la realidad internacional. Son los mercados privados de capitales, el libre intercambio de mercancías, las ONGs, quienes actúan día a día; sólo cuando el funcionamiento “normal y espontáneo” peligra —cuando estalla la crisis financiera mejicana, cuando las divisas fluctúan en exceso o cuando una crisis humanitaria alcanza proporciones trágicas—, la comunidad de estados intervendrá concreta, expedita y transitoriamente hasta que el equilibrio se restablezca. De la planificación detallada de la sociedad internacional en el camino hacia objetivos claramente marcados parece haberse pasado al “dejad hacer, dejad pasar”, sólo interrumpido cuando abusos, excesos o disfunciones concretas pongan en peligro el normal funcionamiento de aquélla. Fue ésta la conducta aplicada en la Guerra del Golfo, donde un estado pretendió subvertir el orden fronterizo, o, una vez más, en la antigua Yugoslavia; y el protagonismo del “más fuerte”, los Estados Unidos, en las sucesivas crisis, rememora de nuevo las sociedades del siglo pasado donde la intervención de los individuos en la vida pública dependía con frecuencia de su poder individual, contrastando sobremanera con el intento de resolver las cuestiones sociales partiendo del igualitarismo de los sujetos, igualitarismo protegido por las instituciones representativas; en el caso de la comunidad internacional, por los foros multilaterales que garantizaban la igualdad soberana de las naciones. En eso podría consistir la nueva sociedad internacional decimonónica; sin objetivos claros que fomentar, la sociedad de naciones observa el funcionamiento espontáneo del Planeta y sólo intervendrá cuando éste se encuentre en peligro.

En una primera lectura, podría calificarse a esta transformación de regresión. La sociedad internacional, al estar menos articulada, se habría alejado del estado social y habría vuelto al de naturaleza: un nuevo intento histórico habría fracasado. Sin embargo, hay motivos suficientes para relativizar tanto la sociabilidad del antiguo orden como la “naturalidad” del presente. De hecho, la desarticulación actual produce, por contradictorio que parezca, un resultado parcialmente pacificador en comparación con el orden anterior. Si entonces los conflictos regionales se convertían en una lucha tan interminable como dialéctica de contrarios que subsumían sus diferencias en la dinámica de bloques, de la que obtenían apoyo físico y moral para continuar, hoy las luchas entre los pueblos ya no poseen este tamiz reforzador. Las guerras localizadas ya no disponen de vía alguna para propiciar la famosa escalada de que se hablaba antes de 1989 y, de estallar, aparecerán ante la opinión pública con toda su crudeza; la posibilidad de resolverlas mediante la intervención internacional se plantea así claramente e incluso motiva acciones concretas, sin que se condicione a otros intereses. Somalia es un claro ejemplo de este cambio de actitud: si el país ha sido azotado por la guerra durante décadas, y si sus sucesivos gobiernos han cambiado de “bando” capitalista o comunista por razones estratégicas, la operación de las Naciones Unidas que se denominó “restaurar la esperanza” intentó —con un éxito relativo— pacificar el conflicto a los pocos meses de terminada la Guerra Fría; algo que hubiese sido impensable mientras ésta otorgó una “explicación” a los conflictos regionales. Esta diferente aproximación ha supuesto que las guerras localizadas sean mucho menos numerosas que en décadas pasadas. Centroamérica, el Cono Sur africano, Oriente Medio, regiones que parecían encarnar la profecía orwelliana de guerras continuas en la periferia, presentan una perspectiva mucho más optimista. La paz, en definitiva, aunque aún perturbada por conflictos cruentos y nuevos problemas —problemas que,

más que nuevos, se encontraban a menudo ocultos tras la cortina encubridora de la guerra fría—, está más próxima.

Por otra parte, la crisis de lo que hemos denominado el estado social y de derecho internacional no tiene por qué demostrar un alejamiento entre instituciones internacionales y estatales, incluso tal vez lo contrario; éstas también atraviesan su crisis particular, la del estado de bienestar, y su configuración recibe críticas que reflejan la ausencia de rumbo y auguran asimismo profundas transformaciones. Por ello la mutación de las relaciones internacionales podría incluso reflejar el paralelismo entre ambas formas de organización política. Es significativo hasta qué punto el clarividente diagnóstico de las democracias occidentales contenido en la obra reciente del escritor francés Alain Minc, *La borrachera democrática*, es aplicable a las relaciones internacionales de final de siglo: también en este ámbito los medios de comunicación y la opinión pública han irrumpido en la cadena internacional de decisiones, ocupando espacio en detrimento de los mecanismos más oficiales y tradicionales. Es revelador, por ejemplo, la importancia de la prensa y televisión internacionales para fraguar el estado de opinión que ha llevado a los estados occidentales a ejercer desde 1989 las acciones humanitarias a las que hemos hecho referencia. Incluso la creciente judicialización de la vida política, también señalada por el autor francés como un rasgo tan importante como novedoso, posee su paralelo en los intentos de crear instancias judiciales internacionales, reflejados en el Tribunal Internacional para juzgar crímenes contra la Humanidad cometidos en la antigua Yugoslavia y Ruanda, o en los trabajos preparatorios de las Naciones Unidas destinados a establecer un Tribunal Penal Internacional.

La última relativización de ese estado social del pasado atañe a su occidentalización, a la que ya hemos hecho referencia al hablar de su dimensión programática. Es de destacar, a este respecto, que una de las teorías que haya tenido mayor éxito al explicar las relaciones internacionales del futuro más inmediato haya sido la del conflicto de civilizaciones, de Huntington. Independientemente de su acierto, su gran acogida supone que, si se considera plausible que las civilizaciones pueden enfrentarse en el futuro, se da implícitamente por sentado que los principios que regían sus relaciones no eran compartidos por todas ellas; no constituían síntesis de la multiculturalidad, sino más bien elevación de los pertenecientes a una de ellas, la occidental, a universales.

Aunque no falten voces que, llevadas por la añoranza que el poeta atribuye a cualquier tiempo pasado, echen de menos el orden anterior a 1989, el instintivo horror al vacío no debe cegar la observación del presente, en algunos aspectos claramente preferible al orden anterior. Mientras nace un nuevo orden que fundamente un nuevo estado social internacional —ya balbucea una nueva ética centrada en la dignidad del individuo y el rechazo de los conflictos regionales—, consideremos los aspectos positivos de la desregularización de la sociedad internacional, fáciles de percibir. La crisis de unos principios, por extraño que pueda parecer, no tiene por qué suponer un aumento de la inseguridad colectiva; y es que las relaciones internacionales, que bien previó Hobbes, poseen una naturaleza tan especial como imprevisible.