

¿Una reinterpretación del derecho internacional?

Ambigüedades del “orden basado en normas”

por Anne-Cécile Robert

El “orden basado en normas” es una noción promovida por Estados Unidos y sus aliados que busca regular las relaciones internacionales más allá de los tratados formales. Sin embargo, su ambigüedad y falta de consenso con el derecho internacional genera tensiones entre potencias como China y Rusia.

Una nueva expresión florece en boca de los diplomáticos estadounidenses. Ante las amenazas a la paz, urge defender los imperativos de un “orden internacional basado en normas”, o *rules based order* (RBO) en inglés. En una especie de reflejo pavloviano, Occidente se pone a coro. En octubre de 2021, en una declaración conjunta, Washington y París acordaron “reforzar el orden multilateral basado en normas”. Su brújula estratégica adoptada en marzo de 2022 proclama que, “para defender el orden internacional basado en normas”, la Unión Europea “seguirá reforzando [sus] relaciones con socios y países que compartan los mismos valores” (1). Y, en febrero de 2023, fueron los líderes del Diálogo Cuadrilateral de Seguridad (Quad), formado por Estados Unidos, Australia, India y Japón, quienes afirmaron su “determinación de mantener el orden internacional basado en normas, en el que los países estén libres de toda forma de coerción militar, económica y política” (2).

Los nuevos desafíos

A primera vista, la fórmula no es discutible: ¿quién se opondría a un orden basado en normas? Es decir, ¿quién preferiría el desorden y el caos a la paz y la estabilidad que garantiza el derecho? Sin embargo, el RBO aparece por primera vez como uno de los varios indicadores de las fracturas de la sociedad internacional cuando sustituye a la expresión consensuada del derecho internacional aceptada durante décadas. Proveniente de un grupo de Estados, en este caso todos occidentales, pretende dar un sentido favorable a estas divisiones situándolas del lado de los valores positivos del derecho y del orden. Pero, a diferencia del derecho internacional, su contenido sigue siendo vago. “Las concepciones del RBO en Estados Unidos, Australia, Alemania e India difieren significativamente – señala el politólogo Boas Lieberherr –. Aunque todos coinciden en que un orden internacional basado en normas representa el compromiso de los Estados de llevar a cabo sus actividades en conformidad con determinadas disposiciones acordadas, revelan diferentes interpretaciones de lo que implican esas mismas disposiciones” (3). Algunos Estados (o asociaciones de Estados como la Unión Europea, Alemania y Francia) incluyen la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Otros, como Australia, no se refieren necesariamente a ella.

De acuerdo con sus defensores, el objetivo del RBO es integrar todos los tipos de normas, incluidas las informales, que componen el conjunto de la normativa internacional. El objetivo sería tener en cuenta los nuevos desafíos que aún no están suficientemente cubiertos por los tratados o las normas del derecho internacional: la economía digital, la inteligencia artificial,

el medioambiente, las grandes pandemias, etc. Estas cuestiones son más acuciantes ahora que hace incluso diez años, porque el número de actores es cada vez mayor: multinacionales más poderosas que algunos países – desde los laboratorios farmacéuticos hasta los gigantes de las redes sociales –, empresas de seguridad privada, movimientos asociativos transnacionales, etc. Los Estados, solos o dentro de organizaciones comunes, se enfrentan a los riesgos de la ausencia de regulación de estos sectores, riesgos para ellos y también para las poblaciones.

Posibles contradicciones

En este entorno inestable, el RBO debería proporcionar un marco. Pero sus contornos siguen sin definirse: hasta la fecha, ningún congreso o conferencia internacional ha elaborado un documento de síntesis que esboce sus principales ejes y principios. No existe ningún libro de texto ni investigación universitaria sobre sus orígenes, evolución, variantes o distintas ramas. Desde un punto de vista geopolítico, el concepto de orden internacional basado en normas es aún más delicado, ya que deja de lado las referencias habituales y universalmente aceptadas, al menos en teoría, a los tratados, las resoluciones de las organizaciones mundiales o la jurisprudencia de los tribunales internacionales. Incluye todo tipo de documentos de valor jurídico variable. Su relación con el “derecho internacional” sigue estando poco estudiado”, indica John Dugard, de la Universidad de Cambridge. “Nos conformamos con establecer un vínculo entre las normas vinculantes de los tratados y los valores que las sustentan. Peor aún, no se reflexiona sobre la compatibilidad entre el RBO y el derecho internacional, ni sobre la primacía de uno sobre el otro” (4).

Este hiato y las posibles contradicciones parecen pasar desapercibidos en los círculos diplomáticos y gubernamentales europeos. Cuando se pregunta a los diplomáticos europeos qué piensan del orden internacional basado en normas, algunos de ellos ni siquiera entienden la pregunta; en los sectores gubernamentales europeos, otros se remiten a las declaraciones y textos oficiales de la Unión Europea o de sus miembros, o a la Carta de la ONU. Pero no es el caso de Estados Unidos o Australia: los presidentes Barack Obama y Joseph Biden han pronunciado largos discursos sobre el RBO sin mencionar este documento fundador del orden internacional ni el propio derecho internacional. En un importante artículo publicado en el *New York Times* el 2 de junio de 2022, en el que describía su estrategia para conseguir la victoria de Ucrania, el jefe de Estado estadounidense se presentaba la agresión perpetrada por Rusia como un ataque al *rules based order*, cuando era simple y evidente denunciarla como una violación de la Carta. De la misma manera, en la rueda de prensa de clausura de la cumbre de la Alianza Atlántica celebrada en Madrid en 2022, Biden se detuvo en la misma noción sin mencionar en ningún momento el derecho internacional. Según Dugard, se trata de una auténtica opción geopolítica efectuada por Estados Unidos para organizar sus relaciones no solamente con sus socios, sino también con sus adversarios y competidores. La estrategia es comprensible desde el punto de vista de la rapidez de los cambios en el mundo y de la dificultad para controlarlos. Pero es peligrosa cuando se

ponen en duda las reglas del juego internacional y se quiebra el ya frágil consenso que presidió su adopción en 1945. El RBO es también muy plástico y maleable, ya que sólo se basa parcialmente en textos escritos: “Jerárquicamente – señala Lieberherr – parece estar construido sobre el derecho internacional, al tiempo que incluye otros aspectos como normas no vinculantes, estándares y procedimientos en el marco de distintos foros y negociaciones. En consecuencia, un orden de este tipo podría incluir teóricamente reglas y normas a las que algunos Estados no han dado necesariamente su consentimiento”.

Confusión entre valores

De nuevo aquí, el RBO revela su naturaleza intrínsecamente conflictiva. Washington establece un vínculo lógico entre esta noción y los valores de lo que durante la Guerra Fría fue el “mundo libre”, a saber, la economía de mercado, la democracia y los derechos humanos (5). El lugar central que esta retórica otorga a los valores occidentales está destinado a generar la reacción de quienes no los comparten. Esta es una de las dificultades de este tipo de construcción: es intrínsecamente divisiva, mientras que el derecho internacional pretende crear un espacio común con procedimientos y parámetros compartidos, sea cual sea el sistema de valores. A este respecto, parece existir una confusión entre valores (que siempre están sujetos a variaciones culturales en cuanto se especifican) y principios (sobre los que podemos ponernos de acuerdo para regular los vínculos entre Estados). La investigadora Tara Varma sugiere que el diálogo internacional se centre en los segundos y menos en los primeros, para crear un diálogo más claro y más sano en espíritu de lo que imaginaba la Carta de la ONU. Invocar sistemática y casi obsesivamente el RBO permite a Estados Unidos definir el marco de debate y las reglas del juego a su antojo. Estas reglas se adaptan caso por caso a las necesidades de quienes las invocan. Estados Unidos obtiene de ello varias ventajas valiosas.

En primer lugar, puede justificar las desviaciones con respecto a las normas imperativas que rigen el uso de la fuerza en los años 90: aunque sus intervenciones en Kosovo e Irak fueron ciertamente contrarias a la Carta y a veces se fundaron en mentiras descaradas, como la de la existencia de armas de destrucción masiva iraquíes, fueron legítimas porque se ajustaron al RBO.

El *rules based order* también presenta la ventaja de hacernos olvidar que Estados Unidos no es el mejor alumno de todos: por ejemplo, solamente ha firmado cuatro de los diecinueve tratados internacionales que protegen los derechos humanos, mientras que la mayoría de los países de la Unión Europea ha ratificado por los menos dieciséis (6). Por tanto, las lecciones de moral en este ámbito parecen un tanto hipócritas. Washington no ha firmado la Convención de 1982 sobre el derecho del mar, pero cuando se trata de la seguridad en el mar de China, los estadounidenses están enfrentados con los chinos por las reglas del juego en la materia. Invocan los derechos humanos, pero ni se han adherido a la Corte Penal Internacional (CPI) –al igual que China y Rusia, por supuesto– ni han ratificado los protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1977 sobre las leyes de la

guerra. “Parece más práctico –analiza Dugard– apoyar interpretaciones cuestionables del derecho internacional invocando un vago RBO que tratar de justificarse según las normas más estrictas de ese derecho” (7). Otra ventaja, planteada por Dugard, adquiere un nuevo significado a la luz de los acontecimientos en Gaza: la posibilidad de absolver la conducta, contraria a las normas comunes, de un aliado, en este caso Israel.

China y Rusia no han dejado de reaccionar ante la promoción del RBO y se han opuesto públicamente a éste en el propio recinto de la ONU. En este sentido, la declaración conjunta sino-rusa de febrero de 2022 se refiere “a la arquitectura internacional liderada por las Naciones Unidas y al orden mundial”. Pekín impugna el orden basado en normas, que considera un invento de Occidente y sus aliados para promover sus intereses. El Reino Medio se adhiere oficialmente al “orden internacional sustentado en el derecho internacional” y rechaza la defensa que atribuye a un reducido número de países a favor de un orden presuntamente basado en normas. Pekín muestra –con cierta picardía– su apego al sistema derivado de la Carta de la ONU. Defiende una visión conservadora de esta misma Carta, centrada en sus normas básicas, es decir, la soberanía de los Estados y el principio de no intervención. Esta visión, que apenas tiene en cuenta los derechos humanos, está destinada a encontrar el favor de los países molestos con los abusos de poder de Occidente.

El RBO también puede entenderse como una reacción a la pérdida de influencia de Occidente en la medida en que, blandiendo un nuevo concepto, Occidente intenta recuperar el control de los hechos. Nombrar las cosas es una manera de controlarlas. Por eso la semántica suele ser objeto de acalorados debates y luchas de poder. Por ejemplo, los rusos nunca hablan de la “anexión” de Crimea, sino de su “revinculación”. Este vocabulario, mucho más neutro, da la impresión de un reencuentro voluntario entre la madre patria y la península. Con el RBO, Estados Unidos intenta mantenerse en la cabina del avión internacional donde lleva décadas sentado. El número y el entusiasmo de quienes hagan suya esta expresión serán la medida de su poder. Por eso es tan significativo que sean principalmente occidentales. La fragmentación del mundo va mucho más allá del choque de potencias”, señala el politólogo Jean-Vincent Holeindre, que diagnostica “un choque de narrativas”. Las polémicas actuales, al afectar las reglas básicas del multilateralismo, corren el riesgo de llevar a la ONU al borde del colapso. ■

1. “Una brújula estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la Unión Europea en la próxima década”, Consejo de la Unión Europea, 21 de marzo de 2022, www.consilium.europa.eu
2. Citado por Boas Lieberherr, “L'ordre international fondé sur des règles”, *Politique et sécurité: analyse du CCS*, N° 317, Zürich, febrero de 2023.
3. *Ibid.*
4. John Dugard, “The choice before us: International law or a rules-based international order?”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 36, N° 2, Cambridge, 21 de febrero de 2023.
5. Gifford John Ikenberry, “The end of liberal international order?”, *International Affairs*, Vol. N° 94, N° 1, enero de 2018.
6. Véase la carta interactiva de los tratados ratificados en el sitio web del alto comisariado de los derechos humanos de las Naciones Unidas: <https://indicators.ohchr.org>
7. John Dugard, *op. cit.*

*De la redacción de *Le Monde diplomatique*, París. Traducción: Emilia Fernández Tasende.