

## CAPÍTULO TERCERO

### DE LA PAZ DE WESTFALIA A UN ORDEN POST-WESTFALIA

#### I. NUESTRA SITUACIÓN ACTUAL

Como en los tiempos de la Paz de Westfalia, estamos hoy en día en medio de una muy profunda transición. Llamar la atención sobre las características de este periodo con base en una reflexión de amplio horizonte es el objetivo que me he propuesto. Para ello, comenzaré pasando una breve revista al orden internacional contemporáneo.

Las comparaciones históricas nos ofrecen referencias útiles para entender nuestro tiempo desde una visión de perspectiva. En el siglo XVII, hemos sostenido en los capítulos precedentes, una combinación de factores sustantivos y adjetivos contribuyó a abrir una nueva etapa en la evolución de la civilización europea, caracterizada por una incipiente modernidad.

Desde 1945, en que concluyó la Segunda Guerra Mundial, hasta la fecha, en menos de siete décadas, cambios muy profundos han transformado la escena internacional contemporánea. Estos cambios han sido dimensionados por los progresos alcanzados en la ciencia y en la tecnología, y muy especialmente por las innovaciones en el campo de la cibernética, y por las tecnologías de la información y de la comunicación.

La revolución cibernética ha alterado los hábitos individuales, así como nuestra experiencia del tiempo y del espacio, y en forma determinante está cambiando el concepto y las formas del ejercicio del poder. Joseph S. Nye, en su reciente libro *The Future*

*of Power*,<sup>81</sup> ha estudiado los efectos de esta revolución tecnológica, y señala con acierto que “en los cuartos de guerra modernos se reconoce que así como los siglos XIX y XX el poder derivaba del control de las rutas de navegación, en el futuro derivará de la habilidad de manejar las líneas de información del cyberspacio y de influir en el discurso social que conforma las opiniones públicas”.

La actual revolución de la información, agrega Nye, llamada a veces *La tercera revolución industrial*, “está basada en acelerados avances tecnológicos en computación, comunicaciones y ‘software’, que a su vez han conducido a dramáticas reducciones en el costo de crear, procesar, transmitir y procesar información”.<sup>82</sup>

Desde una visión de conjunto sobre nuestra transición actual, podemos decir que enfrentamos cambios importantes en los siguientes ámbitos:

- 1) Cambios generados por las nuevas tecnologías que afectan a la vida política, económica, social y cultural, desde las relaciones interpersonales hasta las relaciones internacionales.
- 2) Cambios en las relaciones de poder entre los Estados integrantes de la comunidad internacional, determinados por el fin de la guerra fría y la consecuente desaparición del viejo sistema de alianzas del mundo bipolar. Aunque al fin de esta etapa se proyectan los Estados Unidos como la primera potencia de índole militar, la correlación de fuerzas en la comunidad global ha cambiado profundamente de los años cincuenta a la fecha. Nuevos poderes en materia económica y política se afirman en la escena contemporánea, rivalizando con los poderes vencedores de la Segunda Guerra Mundial. Un nuevo juego de fuerzas se despliega en el gran tablero, y es de esperarse una nueva dinámica de conflictos, radicalmente distinta de la que se dio durante el periodo de la guerra fría.

<sup>81</sup> Nye, Joseph S., *The future of power*, Nueva York, Public Affair, 2011, p. 114.

<sup>82</sup> *Idem*.

- 3) Cambios derivados de la globalización que afectan también todos los órdenes de la vida. Se han propiciado niveles de interdependencia en las relaciones internacionales que no tienen precedente y que generan nuevos fenómenos antes no previstos.

La apertura económica china y el colapso soviético, sumados a la revolución cibernética en las comunicaciones y en la información, aceleraron el ritmo de un proceso histórico de largo alcance que llevaba siglos de maduración: la globalización.

En las últimas dos décadas, por la acción conjunta de los factores anteriormente enumerados, este proceso de integración avanzó exponencialmente. Nunca en la historia se ha producido de forma tan abrupta un cambio cualitativo en las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales, entre los integrantes de la comunidad internacional. Estamos ante un nuevo escenario caracterizado por una interacción sin precedentes entre las naciones y las regiones. Se trata de un mundo más complejo e imprevisible que el de la guerra fría.

Después de un breve periodo de predominio estadounidense, que se dio inmediatamente después del colapso soviético, el nuevo panorama mundial ha comenzado a tomar su propia forma.

Los Estados Unidos mantendrán en el futuro previsible su superioridad militar pero no se dan las condiciones del fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando el producto nacional bruto (PNB) estadounidense llegó a representar el 50% del PIB mundial. Los resultados de la invasión de Irak y de Afganistán y la inestable situación actual en el Medio Oriente han demostrado los límites del poder estadounidense.

El ascenso de China, determinado por su poderío económico y su creciente influencia en África, Asia y América Latina, debe ser tomado en cuenta como un formidable factor de poder. Rusia se recupera de su periodo de desintegración y vuelve a ocupar un lugar en las regiones de las que retrocedió radicalmente. India ha tenido un prolongado periodo de crecimiento económico, y despliega su influencia más allá de su ámbito regional. En otros

lugares del planeta nuevos poderes emergen, como Brasil y Sudáfrica, y viejos actores de conflictos del pasado se afirman en el escenario, como Turquía y Japón.

Publicaciones recientes de expertos reconocidos sobre la situación mundial actual coinciden, con diversos matices, en subrayar que con el declive estadounidense por primera vez en mucho tiempo el mundo no tendrá *un guardián global*.<sup>83</sup> Algunos de estos autores reflexionan nostálgicamente sobre una etapa histórica de certidumbre que se ha perdido; otros concentran su atención en los peligros de un mundo multipolar en que viejas rivalidades pueden volver al primer plano y nuevas rivalidades aparecen en el horizonte.

Las naciones van a la guerra cuando no hay reglas claras de contención a su apetito de expansión, y cuando no está clara la correlación de fuerzas, ni de qué lado se inclina la balanza del poder militar. Existe consenso entre los expertos en que en la actual coyuntura mundial prevalece la incertidumbre, y que tenemos frente a nosotros, como señala Zbigniew Brzezinski, un periodo desgastante de realineamiento caótico.

A esta nueva constelación de poderes se agregan nuevos problemas y fenómenos inéditos que se derivan de la globalización, y que demandan ser atendidos con nuevos paradigmas de comportamiento, en vez del tradicional juego de fuerzas que ha caracterizado al sistema de los Estados soberanos.

Un nuevo derecho tendrá que lidiar con una problemática en donde los orígenes de ciertos fenómenos, y los alcances de ciertos actos, ya no pueden ser definidos en los términos tradicionales ni circunscritos en las clásicas demarcaciones de las fronteras de los Estados. Esta problemática supranacional irá en aumento conforme se hagan más densas e intrincadas las redes de globalización.

<sup>83</sup> Véase en ese sentido: Brzezinski, Zbigniew, *Strategic vision: America and the crisis of global power*, Nueva York, Basic Books; Kagan, Robert, *The world America made knop random house*; Kupchan, Charles, *No one's world*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 2012.

## II. ¿DE WESTFALIA A POST-WESTFALIA?

El parangón que me he propuesto hacer entre la magna reordenación jurídico-política que tuvo lugar en 1648, que abrió la puerta a la edad moderna, con la época actual, no solamente es sugerente, sino muy oportuno. Soy consciente de las limitaciones e imprecisiones que afectan a todo intento de establecer paralelos históricos, sobre todo cuando se trata de épocas tan distantes en el tiempo. Cada momento histórico constituye un macrocosmos en que confluyen circunstancias y factores únicos e irrepetibles. Aceptando lo anterior, estoy convencido de que un ejercicio de comparación, *mutatis mutandis*, puede ayudarnos a orientar el rumbo. En este espíritu insisto de nuevo en que tal como a mediados del siglo XVII nuestra civilización se encuentra en un periodo de aceleración histórica e ingresando a una nueva etapa que alterará profundamente al sistema internacional.

En el siglo XVII culminó un proceso por el que Europa dejó atrás la estructura política de un imperio unitario basado en una sola religión cristiana, y este edificio piramidal coronado por el emperador y el papado se vino abajo, abriendo paso a un nuevo mosaico de Estados independientes, que incluía a los Estados dinásticos ya consolidados y a los nuevos, que ejercían ya un claro dominio en su territorio, así como a las nuevas fuerzas económicas derivadas del comercio y de las finanzas. En Westfalia, hemos subrayado, surgió en forma embrionaria un nuevo orden internacional fundado en el componente del Estado soberano. En esta más compleja Europa vino a confirmarse también el triunfo de la Reforma religiosa y de la tolerancia, como una avanzada de la modernidad. Los cambios recogidos por la Paz de Westfalia fueron impuestos por la victoria de las armas, pero las nuevas ideas sobre la organización del Estado y las libertades religiosas contaron con el respaldo de la primera revolución en las comunicaciones, que fue la imprenta. Gracias a la imprenta el conjunto de estas ideas revolucionarias tuvieron una divulgación sin precedente. En nuestros días, tal como en el siglo XVII, los cambios

en la correlación de fuerzas en la constelación internacional, y los que están afectando nuestra vida cotidiana han sido también dimensionados por las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

En el primer capítulo de este trabajo hemos visto de qué manera los plenipotenciarios que participaron en las negociaciones de Westfalia establecieron los cauces apropiados para conducir la transición en que estaban inmersos. Trescientos setenta y cinco años más tarde, en los comienzos de una nueva época, que se ha bautizado a sí misma como posmoderna, e inmersos en una circunstancia histórica distinta, requerimos de una magna obra de actualización de las instituciones y del derecho internacional, debido a que las viejas bases jurídico-políticas que regulan las relaciones entre los Estados ya no funcionan en nuestro tiempo.

Para entender en su adecuado contexto la cuestión que estoy planteando, tenemos que regresar al concepto tradicional de soberanía. “Desde nuestra perspectiva contemporánea, los elementos centrales del sistema de Estados basado en la soberanía fueron codificados en 1933 en la Convención de Montevideo, sobre los derechos y obligaciones de los Estados”.<sup>84</sup> Entre los atributos del Estado están: el gobierno, el territorio, la población y la soberanía. Este último es el principio fundacional en que el orden mundial contemporáneo descansa, de acuerdo con la Corte Internacional de Justicia y con el artículo segundo de la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas. “Desde el exterior, la Soberanía significa la identidad legal del Estado en Derecho Internacional y la igualdad de su estatus en relación con todos los demás Estados, así como su facultad de actuar de manera exclusiva en representación de su sociedad”.<sup>85</sup>

La doctrina coincide en los siguientes principios o directrices fundamentales que han caracterizado a este orden internacional que podemos denominar como “westfaliano”:

<sup>84</sup> Thakur, Ramesh y Weiss, Thomas G., *The United Nations and Global Governance*, Bloomington, Indiana University Press, 2008, p. 189.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 389.

1. Los sujetos del derecho internacional están obligados por las normas del derecho internacional consuetudinario que les resulten aplicables y por los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas.
2. Pueden imponerse a un sujeto del orden legal internacional obligaciones internacionales adicionales solo con su consentimiento.
3. El ejercicio de la jurisdicción territorial es exclusivo para cada Estado, a menos de que estuviera limitado o exceptuado por normas de derecho internacional.
4. En ciertos y especiales casos, los sujetos de derecho internacional pueden pretender jurisdicción sobre cosas y personas fuera de la jurisdicción territorial.
5. A menos que existan reglas que lo permitan, la intervención de un sujeto de derecho internacional en la esfera de la exclusiva jurisdicción doméstica de los otros sujetos constituye una ruptura del orden jurídico internacional.<sup>86</sup>

Estos principios constituyeron un compromiso básico, que ofreció seguridad jurídica y una relativa funcionalidad al sistema de Estados que surgió de la Segunda Guerra Mundial, y que recogía, en esencia, los rasgos del *sistema westfaliano*. Se buscó en las condiciones de lo posible sujetar al derecho y, al mismo tiempo, establecer garantías de respeto al territorio y a la jurisdicción interna de cada miembro de la comunidad internacional. Se agregan a este marco normativo las limitaciones voluntarias a la soberanía que asuman los Estados en los tratados internacionales que voluntariamente suscriban y en las organizaciones internacionales de las que son miembros.

### III. HACIA UN ORDEN POST-WESTFALIA

Ante los cambios profundos que hemos resumido en las páginas anteriores, destacados internacionalistas coinciden en subra-

<sup>86</sup> Sepúlveda, César, *op. cit.*, pp. 82 y 83.

yar que estamos al final de un capítulo, el del Estado del modelo de los tiempos de Westfalia, en el que la independencia política descansaba eminentemente en la soberanía y en la territorialidad.

El término “Westfalia” incluso ha adquirido en numerosos autores una connotación negativa, tal como lo expresa Richard A. Falk en el siguiente párrafo:

A lo largo de los siglos lo que ha perdurado para dar al orden global su contorno de Westfalia es la primacía del Estado Territorial como actor político al nivel global; la centralidad de la guerra como instrumento mundial; la autonomía del Estado soberano para gobernar en el marco de fronteras internacionalmente reconocidas; la tolerancia generalizada de abusos cometidos dentro del ámbito de su autoridad soberana; el papel especial del liderazgo en la geopolítica, asumido y atribuido a Estados fuertes; la debilidad del estado de derecho y la ausencia de instituciones fuertes de gobernanza regional y global.<sup>87</sup>

Coincido en lo general con las afirmaciones de Falk, aunque debe matizarse la idea de que el modelo de Westfalia es responsable del concepto de la soberanía entendido en términos absolutos, ya que tal como señalamos a finales del segundo capítulo, el orden creado en Westfalia fijaba límites al Estado soberano para preservar la seguridad y la paz. Don MacLverr, en su reciente examen sobre los problemas políticos contemporáneos, nos recuerda que “Desde el inicio del sistema de Estados, el principio de la soberanía estuvo acompañado por principios de derecho internacional, reglas de moral internacional y la consciencia de una opinión pública internacional, todo esto con la intención de proteger y reforzar la soberana independencia de los Estados, que al mismo tiempo tenderían a establecer compromisos”.<sup>88</sup> Aceptada esta precisión, es evidente la contradicción que existe en el actual

<sup>87</sup> Falk, Richard A., *The declining world order*, Nueva York, Routledge, 2003.

<sup>88</sup> MacLverr, Don, *Political issues in the world today*, Manchester-Nueva York, Manchester University Press, 2004, p. 3.

*sistema westfaliano*, entre la vigencia del derecho internacional y el primado de la soberanía estatal.

La discusión sobre una transición hacia un orden post-Westfalia está destinada a trascender el ámbito meramente académico para ocupar un lugar central entre los actores de nuestra sociedad internacional contemporánea.

#### IV. LA SOBERANÍA Y LA EVOLUCIÓN DEL ORDEN INTERNACIONAL

Desde Westfalia a la fecha, todo avance en el derecho internacional supone limitaciones de soberanía entre los integrantes de la comunidad internacional. Revisemos, aunque brevemente, este proceso de evolución. Los primeros avances en esta materia se dieron en el campo de las ideas y alrededor de la búsqueda de la paz. Ya en el siglo XVIII, proyectos como el del abate *saint Pierre*, en búsqueda de una paz duradera en Europa, y muy destacadamente la obra de Emmanuel Kant, *La paz perpetua*, planteaban la creación de una asociación de naciones comprometida con el logro de la paz.

Sin restar importancia a los pioneros intelectuales, los primeros antecedentes de fórmulas de asociación permanente de los Estados para perseguir fines comunes no se dan hasta las últimas décadas del siglo XIX. En 1863 se fundó el Comité Internacional de la Cruz Roja, con el fin de dar condiciones más humanitarias a los heridos de guerra y a los prisioneros; y en 1864 se celebró la Convención de Ginebra sobre Derecho Marítimo aplicable a los conflictos armados. Tres décadas más tarde, en La Haya tuvieron lugar dos conferencias, en 1899 y en 1907, que buscaron avanzar en el establecimiento de una cooperación internacional para el trato de civiles y neutrales en tiempos de guerra.

Reconociendo el valor de estos antecedentes, no fue sino hasta la Conferencia de París de 1919, al fin de la Primera Guerra Mundial, en que con la fundación de la Sociedad de Naciones se planteó por primera vez la creación de una institución interna-

cional sobre bases democráticas, encargada de la preservación de la seguridad internacional y la paz. No había habido antecedentes de un intento más ambicioso para regular la convivencia internacional mediante una organización dotada de personalidad jurídica propia, en cuyo seno estuvieran representados países integrantes de los cinco continentes.

En las discusiones de la Conferencia de París quedó claro que los países vencedores de la Primera Guerra no estaban dispuestos a comprometer su soberanía en materias concernientes a su propia seguridad. Los Estados Unidos incluso dieron marcha atrás y no ratificaron el pacto constitutivo de la Sociedad de Naciones. No obstante las limitaciones con que emergió el proyecto final de la Sociedad, esta fue la primera institución internacional que se propuso fungir como árbitro en el juego de fuerzas entre los Estados, buscando consensos y aplicando sanciones respaldadas por el derecho.

Con el fracaso de la Sociedad de Naciones y el ascenso del fascismo en los años treinta del siglo pasado, los tímidos avances alcanzados en el derecho internacional se vinieron abajo, y no fue hasta finales de la Segunda Guerra cuando se emprendió el más ambicioso intento de ordenación de las relaciones internacionales de nuestra historia.

Los primeros antecedentes de este proyecto de reordenación se remontan al periodo en que todavía estaban vivas las hostilidades. Desde 1943 se iniciaron consultas entre Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética para definir las condiciones de la posguerra. Las conferencias de Teherán y Yalta establecieron los primeros acuerdos, y en julio de 1944, en las reuniones de Bretton Woods, los países del sistema de libre mercado tomaron decisiones fundamentales para armar el nuevo sistema económico de la posguerra, que incluía las relaciones comerciales, financieras y monetarias, que habían sido una fuente de gran inestabilidad. En Bretton Woods se definió la creación del Fondo Monetario Internacional del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y del actual Banco Mundial (BM).

Un mes después de la Conferencia de Bretton Woods, en la reunión de Dumbarton Oaks los Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética definieron el guión de trabajo para la constitución de la Organización de las Naciones Unidas, y el 26 de junio de 1945, en la Conferencia de San Francisco, cuarenta y nueve naciones aprobaron por unanimidad de votos la Carta de las Naciones Unidas. La nueva institución nacía tomando en cuenta los errores y omisiones que habían determinado el fracaso de la Sociedad de Naciones. Era la mejor opción que la realidad permitía en las condiciones prevalecientes. El actual sistema internacional proviene en esencia, de estos años de creatividad institucional, a pesar de las difíciles condiciones que planteaba la guerra fría.

Tal como sucedió con la Sociedad de Naciones, en 1945 tampoco fue posible que los vencedores en la Segunda Guerra hubieran estado dispuestos a someter su soberanía a una institución supranacional. En la Conferencia de San Francisco, las ideas más ambiciosas para crear un sistema de seguridad colectivo o para limitar los privilegios de las potencias en el Consejo de Seguridad se estrellaron con un muro de contención insuperable. El artículo 2o., párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas, es mencionado por los tratadistas como un clásico ejemplo frontera:

Ninguna disposición de esta Corte autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos o procedimientos de arreglo conforme a la presente carta, pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas correctivas prescritas en el capítulo VI.

Al candado de seguridad establecido en el artículo segundo se agregan dos ejemplos más como casos frontera: el privilegio del veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, de conformidad con lo dispuesto en la fracción tercera del artículo 27 de la Carta de la ONU, y por último la resistencia planteada en la Conferencia de San Francisco a dotar a la Corte Internacional de Justicia, de jurisdicción obligatoria. En las

deliberaciones de la Conferencia de San Francisco las potencias vencedoras se unieron para mantener la clausura de jurisdicción opcional en los estatutos de esta institución.

#### V. LA SOBERANÍA Y LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS EN EL USO DE LA FUERZA ARMADA

Existe entre los académicos un amplio consenso de que en la evolución del derecho internacional los avances alcanzados en la prohibición de la guerra son determinantes.

El antecedente más importante en esta materia lo constituye el pacto Kellogg-Briand, que lleva el nombre de sus promotores originales, el estadista francés Aristide Briand y el jefe del Departamento de Estado estadounidense, Frank B. Kellogg. Este tratado multilateral entró en vigor el 24 de julio del 1929, y finalmente se adhirieron a sus términos setena y dos naciones.

En el artículo 15 del convenio de la Sociedad de Naciones se recogía el viejo concepto de *bellum justum*, al permitir a sus miembros en ciertas circunstancias recurrir a la guerra en contra de otros miembros de la sociedad, pero solo “para mantener el Derecho y la Justicia”. El pacto Kellogg- Briand fue más allá: prohibió la guerra como un instrumento de política nacional.

Este tratado multilateral constituyó un progreso indiscutible en este importante tema, aunque como bien señala el jurista vienés Hans Kelsen, sus prescripciones tuvieron validez tan solo como “indicadores de la existencia efectiva de una convicción jurídica internacional, comúnmente aceptada”.<sup>89</sup>

Tiene razón también el mismo autor al señalar que

la prohibición de no recurrir al uso de la fuerza exclusivamente como instrumento de política nacional dejaba claramente abierto el tema de que la guerra no estaba prohibida como un medio

<sup>89</sup> Kelsen, Hans, *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 61 y 62.

de política internacional y, sobre todo, que no lo estaba como una reacción contra la violación del Derecho Internacional, ni como un instrumento para mantener y realizar el Derecho Internacional.<sup>90</sup>

En este proceso de evolución, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas constituye el primer instrumento jurídico de validez universal que prohíbe el uso de la fuerza armada para la solución de controversias entre los Estados. En su parte introductora y en su artículo primero se señala como propósito principal de la Organización el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y en el párrafo cuarto de su artículo 2o. se dispone que “Los miembros de la Organización en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.

Esta prohibición está acotada por dos excepciones significativas: la primera está consignada en el artículo 42 de la propia Carta de la ONU, en que se faculta al Consejo de Seguridad a autorizar o hacer uso de la fuerza armada para mantener la paz y la seguridad internacionales.

La segunda excepción está contenida en el artículo 51, en que se establece que

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectivo, en caso de un ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta que el consejo de seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad.

El artículo 51 ha sido materia de discusión entre los internacionalistas, y refleja la decisión de las grandes potencias al fin de la Segunda Guerra, de preservar sus derechos a ejercer la fuerza

<sup>90</sup> *Idem.*

bajo ciertas condiciones, explicables por las ya evidentes tensiones que anunciaban la guerra fría. Sin embargo, es justo reconocer que la Carta es muy clara al señalar expresamente que este derecho de legítima defensa se ejercería solamente ante un ataque armado.

Estos progresos fueron complementados por la resolución (56/83) de la Asamblea General de la ONU, en que se recogieron los resultados del trabajo de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU sobre el tema de las responsabilidades de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos.

Aunque la resolución de la Asamblea no tiene obviamente carácter vinculatorio, es evidente que nutrirá o influirá a las resoluciones, sentencias o llamados arbitrales que se produzcan sobre este tema.

Los avances que se han logrado en estas últimas décadas a fin de definir las responsabilidades de los Estados con su conducta internacional, y especialmente ante el incumplimiento de sus obligaciones internacionales, implican limitaciones a la soberanía, entendida como supremacía sobre el orden internacional.

## VI. LA GUERRA FRÍA Y LA PARÁLISIS INTERNACIONAL

La guerra fría limitó severamente las posibilidades de una reordenación más profunda, convirtiendo a la Organización de las Naciones Unidas en el foro de los debates de los principales episodios de ese tiempo. La Organización sobrevivió los desafíos de esas décadas, porque las potencias en conflicto estaban convencidas de su utilidad para atender crisis mayores, limitar el daño y alcanzar consensos en las guerras locales que tuvieron lugar en sus respectivas periferias. La Organización les fue útil también en algunos casos, para supervisar o implementar los acuerdos de paz en las etapas de tregua o coexistencia inestable. El privilegio del veto acordado en la Conferencia de Yalta y consagrado en la Conferencia de San Francisco, del que gozaban los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, operó

como una garantía para que no se alterara el *statu quo*, evitándose en consecuencia males mayores.

Los dos bloques del poder del periodo bipolar estaban conscientes de que cualquier acción en su contra que pretendiera estar basada en el derecho internacional o en la Carta de la ONU podría ser paralizada con el veto.

La ONU pudo ir más allá de su limitada capacidad de moderación y equilibrio a lo largo de las décadas inmediatas de la posguerra y realizó exitosas operaciones de pacificación que correspondían a su misión en materia de seguridad y paz. Al mismo tiempo desarrolló tareas importantes y abrió nuevos espacios de acción en las áreas de la cooperación económica y la acción humanitaria. Marcó el camino y contribuyó con una más clara conciencia de los nuevos problemas globales, que fueron apareciendo en el horizonte. Sin embargo, su enorme potencial se vio severamente limitado, y nada ejemplifica mejor este periodo de parálisis, que la Asamblea General de la Organización haya aprobado tan solo cinco enmiendas al texto original de su carta constitutiva.

El enfrentamiento entre los dos grandes bloques militares se tradujo en un conflicto permanente y soterrado con batallas cotidianas en la periferia, y a pesar de momentos de gran tensión nunca se llegó, salvo en el caso de la crisis de Cuba, a poner seriamente en peligro a la seguridad global. La ONU sobrevivió los desafíos que periódicamente le planteaban las confrontaciones del mundo bipolar. Con el colapso de la Unión Soviética se cerró esta etapa, que llegó a parecer inamovible. La Unión Soviética se desmembró a los sesenta y nueve años de su fundación; el muro de Berlín de vino abajo veintiocho años después de su construcción; Alemania alcanzó su reunificación cuarenta y cinco años después de su división, y los países de la llamada Europa oriental recuperaron su independencia treinta y seis años después de la firma del Pacto de Varsovia.

Al fin de la guerra fría era de esperarse que se dieran condiciones propicias para fortalecer al sistema internacional en su

conjunto. Como sucedió con el famoso dividendo de guerra, estas condiciones no llegaron a presentarse, y entramos a un periodo inestable e imprevisible. En nuestra coyuntura actual no es posible esperar tampoco progresos radicales en este campo.

Richard A. Falk señala a este respecto que “cuando la guerra fría terminó y se desintegró la Unión Soviética existió un momento de oportunidad sin precedente para deshacer el legado de Westfalia”. Deshacerlo hubiera implicado, añade Falk, “una mezcla de iniciativas destinadas a promover la gobernanza global, una desmilitarización eficaz y el fortalecimiento de la capacidad de las Naciones Unidas para preservar la paz”. Creo que la visión de Falk sobre ese momento de oportunidad está exagerada, y el mismo autor precisa más adelante, que a diferencia del fin de las dos guerras mundiales del siglo veinte, el fin de la guerra fría no dio lugar a demandas en la sociedad internacional para una reforma global, ni los líderes en el escenario se dedicaron a alcanzar un acuerdo de paz que atendiera los problemas mayores del orden mundial. Por el contrario, el ánimo prevaleciente era complaciente e ingenuamente optimista acerca del futuro, triunfalista por lo que se refiere al resultado de la lucha Este/Oeste, economicista en lo que se refiere a la atención de un entorno humano seguro, y esencialmente desatento de los legítimos problemas del sur en desarrollo.<sup>91</sup>

Como resultado de lo anterior, Falk coincide con numerosos autores en señalar que en el mundo actual, a pesar de los cambios recientes en el escenario, “las principales deficiencias de Westfalia han sido preservadas: el mismo sistema de seguridad global y la misma vulnerabilidad de los pueblos a formas variadas de opresión gubernamental perpetradas en sus circunscripciones territoriales”.

Pareciera que el derecho internacional ha llegado a sus límites de crecimiento, y que su proceso de evolución hacia un derecho pleno en sus facultades de aplicación y coercibilidad ha perdido impulso ante las realidades del poder y los insuperables

<sup>91</sup> Falk, Richard A., *op. cit.*, p. 82.

recelos, ambiciones e intereses nacionales. Pareciera que en cualquiera nueva situación o combinación de fuerzas prevalecen estas mismas constantes inmutables. Sin embargo, el mundo se mueve, aunque no a la velocidad deseada, y la evolución del derecho internacional da testimonio de avances en algunos campos.

Aceptando las fronteras que existen entre un internacionalismo utópico y un internacionalismo funcional; en otras palabras, aceptando los límites de lo razonable y lo posible, es importante subrayar que el nuevo orden internacional globalizado y profundamente interdependiente en que nos encontramos reclama de compromisos más profundos de cooperación entre los Estados, para atender su nueva agenda. Estos compromisos implican cesiones o limitaciones de soberanía, que afecten por igual a los Estados grandes o pequeños.

Incluso en las décadas después de la segunda guerra, no obstante la atmósfera enrarecida de la guerra fría, se fue abriendo paso en la comunidad internacional una más avanzada conciencia de que el orden mundial solamente era concebible si se aceptan principios básicos de seguridad, legalidad y cooperación económica. El recuerdo de la anarquía, el desorden económico de las décadas de los veinte y de los treinta, así como las consecuencias negativas de la gran depresión, abonaron este concepto, y se definieron, como ya hemos visto, reglas básicas de comportamiento económico, y se crearon las instituciones reguladoras correspondientes.

A este respecto, señala Maclverr:

ante los nuevos retos del terrorismo internacional, el crimen organizado, la migración ilegal; las crecientes amenazas al medio ambiente, la penetración global de las nuevas tecnologías de comunicación, y el movimiento a escala global de las inversiones y las finanzas; los Estados en condiciones normales no tendrán otra alternativa que recurrir a las instituciones o foros internacionales, y comprometer sus poderes de actuar independientemente. Incluso para los Estados desarrollados de occidente, hasta los más

poderosos dentro de ellos, la soberanía está siendo ejercida más en cooperación con otros que en forma individual.<sup>92</sup>

En este espíritu se habla ahora en el lenguaje de Naciones Unidas de la necesidad de una mayor gobernanza internacional.

## VII. LA SOBERANÍA Y LOS DESAFÍOS DEL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL

Después de este breve recorrido por la evolución de las instituciones internacionales podemos resumir que en nuestros días el Estado tradicional que emergió de los tiempos de Westfalia está entrando a una nueva fase de *circunscripción* como consecuencia de la creciente interdependencia internacional. Este proceso de autolimitación, mediante concesiones voluntarias de soberanía, se está dando a escala regional, sobre todo en la esfera de las relaciones económicas, a través de tratados en materia comercial y financiera, y a una escala mucho más ambiciosa en la Unión Europea, que representa la estructura más avanzada que existe en nuestro tiempo, de carácter supranacional.

Desde sus orígenes, los Estados soberanos han asumido compromisos en temas muy diversos, por plazos fijos o indeterminados. Sin embargo, lo que representa un parteaguas en las relaciones internacionales es la amplitud y la profundidad de estos compromisos, e incluso las facultades y competencias que han sido cedidas por los gobiernos en el proceso de construcción del edificio de la integración europea. Por su importancia, volveremos a este tema más adelante.

A las limitaciones de soberanía de tipo contractual analizadas anteriormente se agrega la nueva problemática a que ya hemos hecho referencia, surgida después de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de la evolución misma de las relaciones internacionales. Esta nueva problemática de carácter global

<sup>92</sup> Maclverr, Don, *op. cit.*, p. 4.

solo puede ser atendida eficazmente bajo un nuevo paradigma de cooperación internacional.

A continuación enumero algunos de estos nuevos retos y problemas:

- a. El tema de los derechos humanos.
- b. La agenda del cambio climático.
- c. La agenda internacional de temas sociales, en que se incluyen los derechos de la mujer, de la infancia y las migraciones por razones económicas y políticas o por catástrofes de índole natural.
- d. Los temas de salud, las pandemias y las epidemias.
- e. Las nuevas amenazas no previstas en la fundación de las Naciones Unidas, como el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de estupefacientes y la piratería.

Se ha configurado una agenda de carácter supranacional que no puede ser atendida desde una perspectiva local y excluyente. Incluso los más enfáticos defensores de la soberanía estatal han tenido que reconocer ante esta nueva problemática, acentuada por la interdependencia creciente que genera la globalización, que la única estrategia posible para enfrentar esta nueva agenda global requiere ineludiblemente de la cooperación internacional a una escala que no tiene precedentes. Lo anterior implica compromisos de acción conjunta entre los Estados, que constituyen limitantes de soberanía. Entre estos temas destacan los que vienen a configurar la agenda contemporánea de la justicia y de la seguridad internacional, que en los años cincuenta estaba circunscrita tan solo a actos de Estados en violación del derecho internacional o que pudieran poner en peligro a la paz mundial.

Aunque no es materia del presente trabajo el profundizar en cada uno de estos temas, es indispensable hacer énfasis en el terrorismo y en el crimen organizado y en los retos formidables que plantean a la comunidad internacional. Estos fenómenos no fueron previstos en las discusiones de la Conferencia de San Francisco en 1945, fecha en que se fundó la Organización de las Nacio-

nes Unidas, y ahora ocupan un lugar central como desafíos a la seguridad global. Una intensa actividad terrorista ha marcado el tránsito del siglo XX al siglo XXI, y este fenómeno no solamente debe ser combatido y atendido en sus efectos inmediatos, sino en sus evidentes imbricaciones con agudos conflictos internacionales no resueltos, así como en sus raíces sociales, económicas y culturales.

Puede afirmarse que el crimen organizado constituye un problema de la misma envergadura por su notable expansión en estas últimas décadas y porque está destinado a crecer en las nuevas y muy propicias condiciones que le ofrece la globalización. Entre sus campos más lucrativos se encuentran el tráfico de estupefacientes, el tráfico de personas, la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico de armas y de materiales radiactivos y el creciente tráfico con recursos naturales de materiales valiosos o en extinción.

La globalización presenta a las instituciones internacionales esta cara oscura del crimen organizado y el terrorismo, actuando a una escala sin precedentes. Enfrentar este problema constituye una de las grandes prioridades de la seguridad internacional. Para ir más allá de los discursos y pronunciamientos públicos será necesaria una revisión profunda de los esquemas actuales de cooperación, que reclaman compromisos de acción conjunta, a los que son adversos la mayor parte de los Estados.

En esta nueva agenda internacional destacan también los derechos humanos y la acción humanitaria. Ambos temas son de capital importancia, si tomamos en cuenta que “el enfoque originario de la Organización de las Naciones Unidas en el conflicto entre los Estados ha cedido terreno a la realidad dominante del conflicto armado al interior de los Estados”.<sup>93</sup> El 90% de los conflictos armados de la última década del siglo pasado fueron guerras civiles o conflictos internos, considerados “no internacio-

<sup>93</sup> Weiss, Thomas G. y Daws, Sam, *The oxford handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 5.

nales”. En estos conflictos se han cometido las más graves violaciones a los derechos humanos en contra de la población civil.

Sobre esta misma cuestión, Richard A. Falk considera que en una transición a un orden post-Westfalia será indispensable darle prioridad a una agenda normativa multidimensional, la implementación de los derechos humanos, la exigibilidad de los crímenes de Estado, las consecuentes restricciones de soberanía, y el fortalecimiento de las misiones de paz humanitarias.<sup>94</sup>

Este ambicioso proyecto no puede llevarse adelante sin el consentimiento de los Estados integrantes de la comunidad, y como señala el mismo autor: “una reforma global solo puede tener lugar en un orden post-Westfalia de estructuras de Estado transformadas y mediante procedimientos efectivos, formales o informales, que sean aplicados por instituciones, a escala trasnacional, regional, y global”.<sup>95</sup>

#### VIII. LA UNIÓN EUROPEA: UN EJEMPLO DE INTEGRACIÓN SOBRE LA BASE DE CESIONES DE SOBERANÍA

La integración europea cerró el capítulo más trágico de nuestra historia moderna, la llamada por algunos historiadores Segunda Guerra de Treinta Años, que se libró de 1914 a 1945, y que ha establecido en el corazón del conflictivo viejo continente una nueva cultura basada en el dialogo, la conciliación y la cooperación. A pesar de los retos que en este momento enfrenta el movimiento de integración europeo, este constituye una referencia ineludible en el tema que nos ocupa en el presente capítulo: la posibilidad de una transición a un orden post-Westfalia. Este es un proceso que ha tomado más de cinco décadas, y que se explica a partir de la experiencia histórica traumática que vivió Europa en las dos últimas grandes guerras y por la lógica económica de

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>95</sup> *Idem*.

crear un ámbito común de gran escala para hacer frente a la difícil competencia internacional.

La integración ha tenido que enfrentar las consecuencias del colapso soviético, lo que llevó en un lapso de dos décadas a ampliar su membresía de 15 a 27 miembros, y actualmente, los desafíos de una desordenada globalización.

Los problemas que afectan a la eurozona no pueden ser vistos de forma separada de lo que sucede en el más amplio entorno económico internacional. En los primeros años del proceso de integración, el núcleo inicial de seis países que suscribieron el tratado constitutivo de la comunidad, en Roma en 1957, estaban abriendo un surco en tierra nueva, pero a una escala manejable. En los años subsiguientes, el edificio de la integración se fue ampliando, y tuvieron que hacer frente a las naturales diferencias culturales y sociales entre una membresía más amplia, y sobre todo a las acentuadas disparidades en desarrollo económico, las que intentaron paliarse con subsidios y variados esquemas de cooperación.

Estos problemas, ya evidentes en la Europa de los quince, se acentuaron con el ingreso de doce países más, la mayor parte de ellos provenientes del antiguo campo de dominio soviético. Tomando en cuenta la enorme complejidad que planteaba la asociación de veintisiete países a un proyecto común de la envergadura de la integración, es sorprendente cómo pudieron lograrse avances tan profundos que implicaban concesiones importantes de soberanía.

Un capítulo aparte vino a ser el proyecto de la eurozona, que en este momento atraviesa problemas muy serios. Desde una mirada retrospectiva, se cometieron errores importantes que ahora resultan difíciles de enmendar, al pretender crearse un ámbito financiero común sin una autoridad centralizada en la materia. A lo anterior se suman las dificultades de crear una moneda común representativa de economías tan dispares. La crisis de la eurozona es consecuencia de problemas internos de diseño, de las asimetrías al interior de los países miembros, y muy especialmente del desor-

den del sistema financiero internacional. La crisis de 2008 vino a agravar la situación de la eurozona, y no se actuó con prontitud ni se tomaron las necesarias medidas para paliar a tiempo los efectos más nocivos de la crisis actual, que está sacudiendo en sus cimientos al edificio europeo.

No obstante la gravedad de la situación, hasta el momento que escribo estas líneas parece que no están en riesgo los notables avances alcanzados por la Unión Europea en la dimensión, política y social, en sus ambiciosos programas de cooperación y en la formulación de una política exterior común. La respuesta a los problemas actuales que enfrenta Europa ha sido hasta la fecha el avanzar y no retroceder en su proceso de integración, lo que implica más concesiones de soberanía.

En contra de la corriente de euroescépticos que en las actuales circunstancias ha concentrado su atención en los aspectos negativos, es importante no perder de vista las notables contribuciones de la Unión Europea a la paz y a la seguridad mundiales y al tema que nos ocupa, que es la posibilidad de un nuevo concepto de cooperación internacional.

La Europa de los grandes conflictos y las asambleas de paz se ubicaron a la vanguardia de la transformación del orden internacional, creando a escala continental una estructura de integración impensable hace unas cuantas décadas. No es materia de este trabajo el diagnosticar si los actuales esfuerzos de liderazgo europeo para fortalecer los controles de Bruselas sobre la política fiscal de los integrantes de la eurozona podrán salir adelante. No queda claro a la fecha qué tan lejos se pueda llegar en esta dirección. Los críticos optimistas hablan de la necesidad de un federalismo europeo o de la aproximación, paso a paso, a una unión política. Más allá de estas expresiones, nadie ve en el horizonte la concreción de unos Estados Unidos de Europa, pero sí está en la mesa de las negociaciones la posibilidad de avanzar hacia un federalismo fiscal para atender las debilidades de la zona euro.

El nuevo proyecto encaminado a una unión fiscal puede representar un paso adelante rumbo a lo que algunos llaman más

Europa. Independientemente de las grandes dificultades que este proyecto concreto enfrente por el cambio político en Francia y la creciente oposición a la rigidez del gobierno alemán, o incluso por los impedimentos que en materia de derecho constitucional puedan presentarse, es evidente subrayar que subsiste en el liderazgo europeo, no obstante las actuales condiciones, la intención de avanzar y no retroceder en el proyecto de integración.

Este proyecto ha sido desde un principio un camino cuesta arriba, como fue el caso de los avances consagrados en la Paz de Westfalia sobre tolerancia y libertades religiosas. Es pertinente recordar aquí las palabras del representante británico durante las negociaciones que fundaron en 1957 la Comunidad Económica Europea: “Señores, ustedes están tratando de negociar algo que jamás se podría negociar, pero si fuera negociado, no se podría ratificar y si se ratificara no funcionaría”.<sup>96</sup> Estas palabras quedaron rebasadas por los hechos, pero resumen la actitud recurrente del euroescepticismo anglosajón, que ahora ha vuelto por sus fueros.

La Unión Europea tendrá que superar sus presente retos. No hay empresa humana que no sea perfectible, y más aún en la vida internacional. Sin embargo, son evidentes los avances logrados hacia un orden post-Westfalia, que han permitido la construcción de una estructura supranacional para atender problemas y proyectos comunes. Podemos plantearnos en el futuro una Europa de geometría variable o una Europa de diversas velocidades; pero no una Europa invertebrada.

## IX. LA GRAN ESCENA INTERNACIONAL Y SUS DESAFÍOS

En la gran escena internacional el panorama que se nos ofrece contrasta con el de Europa. En el viejo continente está abierta la pregunta de qué tan lejos podrá llegar la integración y si

<sup>96</sup> *The Economist*, Londres, octubre de 2004.

pueden corregirse los errores cometidos en la eurozona. A escala mundial, debajo de la superficie que nos ofrece una aparente calma, tenemos frente a nosotros instituciones internacionales y un marco jurídico general, que ya no responden a las nuevas realidades.

Thomas G. Weiss y Sam Daws, en su reciente y muy completa revisión de la actual situación del mundo, en la que participaron calificados especialistas, coinciden en señalar que “el mundo refleja una situación anárquica por la ausencia de una autoridad global”,<sup>97</sup> y que con la excepción de la integración supranacional de la Unión Europea, “todavía es exacto subrayar que existe una continuidad fundamental: la soberanía del Estado continúa siendo el centro de las relaciones internacionales”.<sup>98</sup>

La afirmación anterior no desconoce el meritorio papel que el sistema de Naciones Unidas ha desempeñado en la evolución de las relaciones internacionales, ni sus muy apreciables progresos en el ámbito de la preservación de la paz y la seguridad, así como el de la cooperación. En esta muy completa revisión que los autores emprenden del sistema de las Naciones Unidas se registran todos estos avances, y ellos mismos coinciden en señalar “que es difícil afirmar que cambios sustantivos no se han producido desde 1945”.<sup>99</sup>

Nos encontramos aquí ante dos perspectivas distintas, que son al mismo tiempo complementarias: por una parte, el reconocimiento a los logros del sistema de Naciones Unidas, en un mundo cambiante, que en términos generales ha sido adverso a su más ambiciosa misión, y por otra parte, el reconocimiento objetivo de nuestra realidad actual, en la que prevalece una inquietante parálisis, así como un peligroso déficit de gobernabilidad internacional.

Aquí es importante precisar las diferencias que existen entre el caso europeo y el escenario mundial. Hemos ya visto que con-

<sup>97</sup> Weiss, Thomas G. y Daws, Sams, *op. cit.*, p. 4.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>99</sup> *Idem*.

diciones excepcionales hicieron posible la construcción del edificio de la integración: el peso de la historia, la acción visionaria de tres generaciones de dirigentes que condujeron las primeras etapas de este proyecto, de los años cincuenta a los ochenta del siglo pasado, y las ventajas de la creación de un espacio económico de gran escala. Sobresale entre estos factores la cohesión del eje franco alemán, ya que su dirección conjunta dio al proyecto el impulso y la coherencia necesarios desde su etapa fundacional hasta el día de hoy. Esta relación puede pasar por altas y bajas, y no se excluyen en el futuro diferencias apreciables respecto a los siguientes pasos que corresponden en la actual crisis. Sin embargo, el hecho de que los dos países más fuertes de la Europa continental hayan ido más allá de su rivalidad histórica para cimentar una alianza de tal envergadura es uno de los acontecimientos más insólitos y significativos de nuestra historia moderna.

Puede decirse, sin exageración, que el eje francoalemán ha sido el centro de gravedad del edificio europeo. Un desarrollo de esta naturaleza no se ve en el horizonte en la más amplia escena internacional en virtud de la rivalidad entre los Estados Unidos, la Federación Rusa y China. Se agregan además los muy diversos intereses nacionales del nuevo mosaico de naciones con creciente influencia económica y política que integran actualmente al G-20, así como los recelos justificados de muchos de los países en desarrollo en relación con los países más poderosos.

En el caso de Europa, hasta ahora el conflicto natural de los intereses nacionales ha podido ser administrado porque existen los mecanismos institucionales para alcanzar los consensos necesarios a fin de que la maquinaria funcione, aunque a veces muy lentamente y con dificultades. A escala mundial, el escenario nos recuerda en mucho al tradicional juego de la política del poder antes del periodo bipolar.