

EL ROL DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

SOFÍA CHICO

La posguerra vio surgir un orden institucional cuyo fin era preservar la paz y seguridad internacionales.

Reunía así a un gran número de Estados que eran los actores susceptibles de entrar en conflicto en aquel momento y encauzaba su accionar de modo que las controversias que surgirían no escalaran hasta el uso de la fuerza.

Si bien con algunas falencias, este orden se mostró conveniente.

Las últimas décadas traen consigo la aparición de nuevos actores internacionales, muchos de ellos no-estatales y, por ello, no sometidos ni regulados por aquel orden.

Uno de ellos, el terrorismo, se erige como la principal amenaza a la seguridad internacional; el orden establecido parece ser ineficaz frente a ella, y los Estados poderosos recurren a estrategias independientes de él.

La cuestión que se plantea entonces es la siguiente: ¿debe restablecerse ese orden que hoy se presenta obsoleto, o debe avanzarse hacia uno nuevo, aunque ello implique, por el momento, someterse a la arbitrariedad de los fuertes?

Analizaremos la cuestión considerando, en primer lugar, la posición del institucionalismo al respecto, y marcaremos, a continuación, lo que a nuestro parecer no se condice con el real estado de las cosas.

Nos basaremos en tres casos, a saber: el orden de las Naciones Unidas; la OTAN, como alianza también cuestionada; y el Derecho Internacional, como sistema de normas en constante evolución, según el desarrollo de la sociedad internacional (para este último caso consideraremos también la teoría de la Costumbre Instantánea).

1- El orden de las Naciones Unidas

Esta organización ha creado todo un orden internacional; no es sólo un ámbito en el que los Estados se comunican. Como sostiene el institucionalismo, la ONU da estabilidad a las relaciones entre los Estados, facilita la cooperación entre ellos, reduce los incentivos a la rivalidad estratégica o a los balances del poder.

El orden que ha construido mitiga las enormes asimetrías existentes entre sus partes. Más específicamente, se entabla un muto compromiso, en el cual el hegemón limita el ejercicio de su poder y los Estados secundarios participan en el sistema internacional. Reduce las oportunidades de los Estados Unidos de dominar a los Estados pequeños o de excluirlos del sistema.

Estudiante de 5to. Año de la carrera Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales, UCA. 2006. Becaria por la universidad Eberhard Karls, Tübingen, Alemania, para el período marzo-julio de 2006. Participante invitada del curso "Free and Equal: Human Rights in Peace Operations" Pearson Peace Keeping Centre y CAECOPAZ, 7 a 18 de noviembre 2005.



BOLETÍN DEL CENTRO NAVAL

Número 814

Mayo/agosto de 2006

Recibido: 8.2.2006

Su función es análoga a la de los órdenes institucionales domésticos: regula la acción de los actores, en este caso, de los Estados (1).

(1)
John IKENBERRY (2001),
*Democracy, Institutions and
American Restraint.*

Si bien son ciertos todos los anteriores enunciados, no es menos cierto que ese orden se mantiene mientras ése sea el interés de los Estados que lo conforman.

En la actual situación, los Estados secundarios aún quieren mantenerlo, puesto que es la forma en que participan de las decisiones internacionales.

Pero no sucede lo mismo con el Estado más poderoso, que no requiere un foro para imponer su voluntad y que no acepta ya limitar su capacidad de acción frente a una amenaza que no respeta el principio de "solución pacífica de controversias", sino que hace del uso de la fuerza y el terror su principal medio.

El orden institucional ya no responde a sus intereses sino que, por el contrario, los obstaculiza.

2- El caso de la OTAN

Las alianzas son creadas para enfrentar amenazas externas; proveen mecanismos institucionales con los cuales los Estados parte elaboran conjuntamente sus estrategias. Requieren para ello tener por base un acuerdo respecto de los principios y reglas básicas del orden político (2).

(2)
John IKENBERRY (2001),
*Democracy, Institutions and
American Restraint.*

Nuevamente, los cambios ocurridos en la sociedad internacional cuestionan las bases de esta alianza.

Ante nuevas amenazas externas, una alianza puede redefinirse, adaptarse y mantenerse, como sucedió con la OTAN al caer la Unión Soviética.

O bien puede quebrarse, cuando ese acuerdo básico, respecto a sus principios y reglas, desaparece.

Esto es lo que enfrenta hoy la Alianza Atlántica, sus miembros discrepan respecto de los medios a los cuales deben recurrir para hacer frente a las nuevas amenazas: la facción anglosajona no duda en aplicar el poder duro, mientras que Europa continental se maneja con el poder blando, es decir, con una variedad de recursos políticos, económicos y sociales (3).

(3)
Ejemplo de esto es la Política
Europea de Seguridad y Defensa.

Es una divergente concepción del poder, que se manifiesta en la denegación de apoyo a los Estados Unidos, por parte de Europa.

Así, al no contar con sus socios tradicionales, los Estados Unidos, en lugar de replantearse su estrategia, se valen de alianzas ad hoc, de "socios de turno".

Este nuevo tipo de alianza no descansa sobre una sólida base de principios e intereses profundos, sino que se conforma a partir de objetivos de corto plazo, de necesidades inmediatas. Esto las hace imprevisibles y efímeras: no hay grandes lineamientos que guíen su conducta y, si resultan disfuncionales a los beneficios esperados, pueden fácilmente disolverse. Es decir, es la misión la que define la coalición; no al revés.

3- El Derecho Internacional

La existencia de un ordenamiento jurídico internacional contribuye a mantener el orden y seguridad de la sociedad internacional.

Constituye, para los Estados más pequeños, un reaseguro frente a los poderosos, en tanto éstos consienten en obligarse por el Derecho y autorrestringen su capacidad de actuar discrecionalmente.

No hay dudas respecto de la necesidad que una sociedad tiene de un orden normativo, pero cabe plantear una cuestión: ¿qué sucede cuando se dan cambios en esa sociedad que ordena?

Esto es lo que vemos en la sociedad internacional actual: se han dado vertiginosos cambios y el Derecho parece insuficiente frente a ellos; requiere adaptarse, evolucionar.

El claro ejemplo es la guerra de Irak: los Estados Unidos han aplicado medidas que socavan principios esenciales del Derecho Internacional, tales como la igualdad soberana de los Estados, la no injerencia en asuntos internos y la solución pacífica de controversias. Además, al incluir en su Estrategia de Seguridad Nacional la noción de "preventive-preemptive", estarían redefiniendo el concepto de Guerra Defensiva.

El Derecho lo restringe y lo hace vulnerable frente a una amenaza que no se somete a ese marco normativo.

Entonces, ante un cambio en la sociedad internacional no previsto por el Derecho, a los Estados no les queda más que manejarse por fuera de éste, incurriendo en el riesgo de ir incluso en su contra.

No se trata de una ausencia de orden, sino de una distribución fáctica del poder y las funciones, que aún no ha sido cristalizada por el Derecho.

Una solución podría verse en los postulados de la Teoría de la Costumbre Instantánea, según los cuales el derecho consuetudinario podría formarse en un tiempo muy reducido, sin requerir una práctica reiterada.

Su argumento es: "En un mundo que puede resultar alterado para siempre por sucesos imprevistos [...], los Estados deben ser capaces de crear nuevas leyes internacionales que les posibiliten reaccionar y adaptarse a la realidad cambiante" (4).

Nada más cierto que ello, pero establecer la obligatoriedad de un acto tan instantáneamente puede llevar a nefastas arbitrariedades de los Estados fuertes, y a la exclusión de los Estados pequeños del proceso de formación del Derecho.

Conclusión

En un estado de cosas tal, nada parece susceptible de previsión o certidumbre: ni los movimientos de los grupos terroristas, ni la respuesta de los Estados, ni la interrelación que se establecerá entre estos últimos.

La respuesta a la cuestión planteada, consideramos, es que debe operarse un cambio en el orden normativo-institucional internacional.

Es evidente que los Estados aislados no pueden por sí solos enfrentarse a las nuevas amenazas, pero este orden ha sido desbordado y resulta, por lo tanto, inefectivo.

Ahora bien, un cambio semejante no es algo que suceda en el corto plazo.

El orden deslegitimado sobrevivirá a un período de vacío legal e institucional hasta ver su destino final: evolución gradual hacia un nuevo orden multilateral o imposición arbitraria de un nuevo orden por parte de los poderosos.

El resultado dependerá, en gran medida, de la concepción que se erija sobre las demás: la concepción dura del poder, sostenida por los Estados Unidos; o la concepción blanda, europea.

Sin hacer una valoración al respecto, la situación parece demostrar que la primera, por generar efectos inmediatos, se impondrá a la segunda, aun cuando los efectos de ésta pudieran ser más duraderos.

Se trata entonces de buscar una salida moderada, no librada a una completa arbitrariedad, pero evitando que se convierta en un obstáculo a la capacidad de actuar de los Estados. ■

(4)
Benjamín LANGILLE (2003), *It's instant Custom: how the Bush Doctrine became law after the terrorist attacks of September 11, 2001*. en *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 26, n° 1, pág. 6.

Bibliografía

- FORBES, Ian (2004), *Minding the Gap in Foreign Policy*. March-April. Págs. 76-77. New York.
- IKENBERRY, John (2001), *Democracy, Institutions and American Restraint*.
- LANGILLE, Benjamin (2003), *It's instant costume: how the Bush Doctrine became law after the terrorist attacks of September 11, 2001* en *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 26, n° 1.
- SANCHEZ MARIÑO, Horacio (2001), *Nace una Estrella en Boletín ISIAE*, No. 15, mayo 2001.
- SOLANA, Javier (2003), *Multilateralismo eficaz: una estrategia para la UE en Política Exterior n° 95*, septiembre-octubre, Madrid.