

Noviembre 21, 2001

RELACIONES INTERNACIONALES: LAS REGLAS DEL JUEGO

Por Agustín Saavedra Weise

En esta oportunidad, me permitiré algunas reflexiones sobre las reglas del juego en las relaciones internacionales, algo verdaderamente relevante para el sistema organizado mundial.

Así como la relación de un individuo con la sociedad está definida por una red de normas y valores, la relación de un estado con otros actores de la arena externa también está regida por un conjunto de permisos y restricciones, por ciertas "reglas del juego" aceptadas implícita o explícitamente.

Siempre ha sido tentador aplicar teorías normativas a las relaciones internacionales. Sin embargo, el orbe es mucho más complejo; resulta tremendamente difícil intentar aplicar normas y preceptos para todos los actores del sistema mundial. De ahí lo rudimentario que todavía es el Derecho Internacional Público, falencia reconocida hasta por los propios especialistas en la materia.

Un primer punto a tener en cuenta radica en la falsa concepción de que las normas para que sean "internacionalmente válidas" deben ser universales. Aunque obviamente hay reglas reconocidas por todos los sujetos de la comunidad internacional, no es menos cierto que una mayor gama de normas se da a nivel regional y bilateral. Por ejemplo, conceptos universales como la soberanía y reconocimiento de los estados, son normas globales y aceptadas internacionalmente, pero un plan de asignaciones (o preferencias) de la Comunidad Andina solamente es normativo para dicho acuerdo de integración y un convenio de intercambio comercial entre dos partes, será obligatorio para ellas y nadie más. El espectro de normas es inmensamente mayor en el campo regional y bilateral, que en el internacional global.

Para distinguir una norma de otras formulaciones, debemos tomar en cuenta lo siguiente: a) el no cumplimiento de una norma trae consigo la posibilidad de sanciones; b) el permanente cumplimiento de la norma está condicionado a la reciprocidad de la contraparte. Sin un sistema de normas, la vida comunitaria sería imposible. Facilitando la cooperación, disminuyendo el conflicto cuando es así posible y limitando la destrucción cuando la violencia es inevitable, los Estados tratan de vivir –y sobrevivir– en la dura arena de los intereses internacionales.

Hay consenso entre los internacionalistas contemporáneos en el sentido de proponer un sistema de clasificación descendente de las normas internacionales, la que comienza con los tratados –normas legalmente obligatorias– y termina con algunas

mutuas restricciones en conducta y proceder, que sin estar escritas ni sancionadas, son producto de la convergencia de intereses y forman parte también de las reglas del juego.

Entre estos extremos tendríamos toda la gama de aspectos normativos, escritos o no escritos, que regulan la convivencia entre estados.

El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia señala como fuentes del Derecho Internacional a los Tratados, la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales del Derecho. Asimismo, reconoce el principio de equidad (“es aequo et bono”) si hay previa aceptación de las partes.

Los tratados internacionales son acuerdos escritos, sancionados en forma solemne mediante canje y registro y después de un proceso formal de negociación. Tienen carácter de fuerza legal. Sin dejar de reconocer que pueden ser buenos o malos, justos o injustos, es evidente que los tratados forman el grueso del instrumental con el que las naciones regulan sus relaciones. Sin embargo, la propia e indiscutida importancia formal de los tratados tiende a oscurecer el hecho de que ellos NO son la única manera existente para lograr establecer un acuerdo entre estados soberanos.

Aquí es donde debemos considerar una distinción fundamental entre normas jurídicas y relaciones internacionales. Las primeras son un cuerpo legal establecido y potencialmente sujeto a coacción; las segundas son esencialmente políticas, siendo para ellas el derecho un elemento coadyuvante para su mejor funcionamiento, pero de ninguna manera el mero aspecto jurídico agota el amplio campo del comportamiento internacional. Es más, la mayoría de las acciones dentro del sistema internacional son políticas antes que jurídicas y es por ello que el Derecho no puede ser un chaleco de fuerza sino –cuando así correspondiere– una guía en la conducción de la política internacional. Lo ideal, claro, sería un mundo plenamente "codificado" para su funcionamiento. Lamentablemente, la dinámica de los acontecimientos internacionales es tan amplia y cambiante, que la norma jurídica siempre se desfasa. Por otro lado, esta misma dinámica crea permanentemente elementos nuevos que deben ser considerados y que muchas veces alteran hasta mecanismos consuetudinarios del derecho. De ahí, pues, la primacía de la política frente a la norma jurídica en las relaciones internacionales.

Luego de los tratados y todas sus derivaciones, sobre las que no nos extenderemos ahora, tenemos aquellos entendimientos escritos, pero que no alcanzan a ser plenamente obligatorios. Un entendimiento escrito se concluye sin forma legal; empero, posee un grado análogo de explicación y es el producto de negociaciones directas.

Los juristas internacionales han tenido enormes dificultades para aceptar que no todas las reglas que guían a los Estados en sus conductas tienen “status” legal. Algunos hablan de “obligaciones políticas” y no legales. En realidad, como expresé

anteriormente, la mayoría de los expertos en Derecho Internacional Público, no siempre separan las realidades políticas del sistema mundial de las realidades jurídicas del mismo, de suyo mucho más restringidas.

La historia diplomática reciente provee un ejemplo formidable de un acuerdo sin fuerza legal obligatoria, pero de profundos efectos políticos y que en el transcurso de las últimas décadas ha demostrado hasta hoy su solidez. Se trata del Comunicado de Shanghai de febrero de 1972, mediante el cual se reinició el diálogo –largamente interrumpido– entre China y Estados Unidos, el que ha derivado posteriormente en relaciones diplomáticas, mutuo reconocimiento entre ambas naciones y crecientes esquemas de cooperación múltiple.

Vemos, pues, que un simple entendimiento escrito sirvió de base para la convergencia de las relaciones entre Washington y Beijing. Un tratado en ese momento hubiera sido inoportuno y precipitado. En cambio, un documento político probó ser útil – y más duradero– que muchos acuerdos solemnemente ratificados.

Otras reglas de juego en las relaciones internacionales serían los "gentlemen's agreements" (acuerdos de caballeros) que sin tener tampoco fuerza legal y a veces sin ni siquiera asentarse en un papel, tienen resultados importantes. Muchas veces, esta forma de actuar se la utiliza a fin de no escribir algo que en su momento puede ser impopular, indiscreto o poco creíble y que podría perjudicar negociaciones futuras. Sin embargo, su peso puede ser muy importante. El hacer o dejar de hacer y manifestar esa actitud a la contraparte sin necesidad de ligarse por aspectos legales, resulta ser muy importante para la concreción posterior de un acuerdo duradero. En las últimas negociaciones palestino-israelíes, vemos muchos ejemplos de ese tipo de normas, como así también en la antigua relación entre las superpotencias mientras la URSS sostuvo la guerra fría con EE.UU hasta su colapso en 1991.

Para no extendernos demasiado sobre este interesante tema, mencionaré ahora al llamado "entendimiento tácito" y que muchas veces se lo reconoce por acciones indirectas, por terceras partes o hasta por determinadas actitudes. La diplomacia contemporánea brinda también muchos ejemplos de esta particularidad. Por último, tendríamos la autolimitación, ya en el final del espectro que comienza con los tratados. La autolimitación sería aquello que no está escrito, que no se dice ni se insinúa, pero que se palpa en la propia conducta internacional de un estado con respecto a ciertas áreas de interés frente a otro estado.

Todos confiamos en que las reglas del juego en las relaciones internacionales, lleguen finalmente a ser tratados de fuerza legal y carácter solemne. Muchas de las

normas llegan a ese nivel, otras se extinguen en escalas inferiores, pero en su momento fueron útiles y prácticas.

Para terminar, conviene destacar que esta amplia gama de matices es lo que le otorga riqueza negociadora al sistema internacional, permitiendo así que países con criterio amplio puedan alcanzar preliminares convergencias exitosas, sin comprometer “a priori” aspectos jurídico-legales que luego se transforman en escollos duros de sortear o, peor aún, en chalecos de fuerza que dificultan posteriores avances hacia el entendimiento final.

* * * *