

¿Qué ha salido mal?

De la caída del Muro de Berlín al levantamiento de nuevas barreras*

Rein Müllerson

El 24 de febrero de 2022 las fuerzas rusas lanzaron una operación militar en Ucrania. Personalmente, para mí es sobre todo una gran tragedia ya que conozco muy de cerca a muchas personas de estas dos naciones. En el año 2014 publiqué el artículo «Ukraine: Victim of Geopolitics» («Ucrania: víctima de la geopolítica»), en el que analizaba los principales aspectos del conflicto con respecto al derecho internacional, como la anexión de Crimea o, como dijo Rusia, la «reunificación con la madre patria» (Müllerson, 2014). Ambos calificativos pueden utilizarse para describir lo ocurrido en marzo de 2014. Incluso se podría utilizar la fórmula «ilegal, pero legítima», inspirada en las justificaciones occidentales de sus propios usos ilegales de la fuerza militar. Sin embargo, lo ocurrido en febrero de 2022 es algo muy distinto, es algo terrible. Desde el punto de vista geopolítico, es posible que Rusia haya hecho un cálculo erróneo. Además, las violaciones del Protocolo de Minsk por parte de Kiev y la incapacidad o falta de voluntad de los socios occidentales de Ucrania para hacer presión respecto a este asunto no justifican las acciones de Rusia. Ni siquiera la militarización de Ucrania por parte de Washington y su conversión en miembro *de facto* de la OTAN (aunque sin las garantías de seguridad del artículo 5, lo que demuestra lo poco que le importa a Estados Unidos Ucrania y los ucranianos) podrían servir de base para el uso de la fuerza en Ucrania. Podría haber estado más justificado el uso limitado de la fuerza para proteger a los habitantes de las regiones de Donetsk y Lugansk, que han vivido durante ocho años bajo constantes ataques del ejército ucraniano y de paramilitares nacionalistas extremistas.

Sin embargo, aunque Rusia es responsable de sus acciones, hay quienes, tanto en Ucrania como sobre todo en Occidente, se esfuerzan desde hace años por transformar Ucrania en una cabeza de puente, incluso en una plataforma de lanzamiento contra Rusia, sin importarles en absoluto lo que pueda significar en última instancia no solo para Rusia sino también para Ucrania. Los responsables

1. Artículo publicado originalmente en inglés bajo el título «What Went Rong?», en *Russia in Global Affairs*, 20(1) (2022), enero-marzo. DOI: 10.31278/1810-6374-2021-20-1-12-21.

de las guerras no son solo los primeros en apretar el gatillo, sino también los que las hacen inevitables, o al menos muy plausibles. A continuación, intentaré mostrar cómo todo ha salido mal, y compartiré mis reflexiones sobre lo que podría hacerse al respecto.

SOBRE LOS PELIGROS DE LA INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA Y LINEAL DE LA HISTORIA

Ha pasado casi el mismo tiempo –más de treinta años– desde que cayó el Muro de Berlín, se derrumbó la Unión Soviética y mi país natal, Estonia, recuperó su independencia. Fue un periodo en el que muchos proclamaron con orgullo el fin de la Guerra Fría, tanto en Oriente como en Occidente, y en el que bastantes juristas internacionales, entre los que me incluyo, escribieron sobre la llegada de la era de la primacía del derecho en la política mundial. Las palabras sobre el fin de la Guerra Fría estaban también en el título de uno de mis artículos publicados en 1989, tanto en Estados Unidos como en Moscú (Vereschcetin y Müllerson, 1989), y en mis comentarios a los discursos pronunciados por Mijaíl Gorbachov y otros líderes soviéticos. Como participante activo de aquellos acontecimientos, primero en Moscú y después en Estonia, tenía grandes esperanzas puestas en un mundo futuro que, si no libre de conflictos (ni siquiera entonces era tan ingenuo), al menos fuera un mundo en el que la cooperación prevaleciera sobre la confrontación, como mínimo entre actores razonables. Junto con Lori Damrosch fui coeditor de un libro, *Beyond Confrontation: International Law for the Post-Cold War Era*, escrito por juristas internacionalistas estadounidenses y soviéticos relativamente jóvenes, no contaminados por la retórica y la mentalidad de la Guerra Fría (Damrosch y Müllerson, 1995). Creíamos de verdad en la posibilidad de un mundo mejor. Sin embargo, hoy en día, más allá de la COVID-19, los cataclismos medioambientales, los conflictos entre las élites liberales y aquellos a los que Hillary Clinton llamó «una cesta de deplorables» y cuyas reivindicaciones han sido explotadas por políticos populistas, nos enfrentamos a una confrontación renovada entre las grandes potencias. ¿Qué ha salido mal? ¿Por qué han fracasado nuestras expectativas?

En primer lugar, hay que señalar que no todo ha salido mal y que ha habido muchos avances positivos en diversos ámbitos y lugares. Sigue habiendo muchas áreas del derecho internacional en las que, utilizando la famosa frase de Louis Henkin, «casi todas las naciones respetan casi todos los principios del derecho internacional y cumplen casi todas sus obligaciones casi todo el tiempo» (Henkin, 1979). Muchas sociedades se han vuelto más prósperas y la democracia se ha extendido a países donde no existía. En los años noventa, a pesar de la primera guerra del Golfo (o quizás gracias a ella), cuando la comunidad internacional actuó casi unánimemente contra la agresión, parecía que el mundo se había

vuelto más pacífico. El aumento de los conflictos internos tras la desaparición de la restrictiva disciplina de la Guerra Fría y el incremento de los atentados terroristas pasaron a ocupar el centro de la agenda política mundial, ya que la principal amenaza para la supervivencia de la humanidad había desaparecido, con un poco de suerte para siempre, como se creía. No fueron tanto los atentados terroristas como las respuestas inadecuadas a estos lo que creó nuevos y graves problemas. No obstante, incluso en las reacciones a estas respuestas ya se podía vislumbrar el germen de las divisiones que estaban por llegar. Mientras que los atentados terroristas de Nueva York, Londres y París fueron vistos como actos de aquellos «que odian nuestras libertades», asaltos similares en Rusia o China fueron descritos como respuestas de aquellos cuyas libertades habían sido limitadas por «los regímenes autoritarios». Se trata de una señal pequeña pero significativa de la arrogancia de quienes se consideraban ganadores de la Guerra Fría y creían estar en el lado correcto de la historia. Esta arrogancia y la creencia en el fin de la historia constituyen *la toile de fond*, como dicen los franceses, o el telón de fondo, de la mayoría de los graves desafíos y confrontaciones a los que se enfrenta el mundo en la actualidad.

Tras la caída del Muro de Berlín, la mayoría de los políticos y analistas políticos occidentales (y especialmente los estadounidenses) se convirtieron en fukuyamistas (aunque la mayoría de ellos suelen negarlo) que creían que solo había una vía histórica correcta –la liberal-democrática– y que solo ellos estaban en el lado correcto de la historia. En este sentido, las ideologías liberal-democrática y marxiana (ambas de origen occidental) son metodológicamente cercanas y bastante poco sofisticadas, por no decir primitivas. Por ejemplo, en su artículo, por lo demás bastante interesante y con visión de futuro, dos destacados expertos estadounidenses, Daniel Deudney y G. John Ikenberry (2009), observaron que «al igual que los nazis imaginaron un ‘nuevo orden’ para Europa y la Unión Soviética diseñó un orden económico y político interestatal, lo mismo hizo el Occidente liberal». Hasta aquí, todo bien. Sin embargo, utilizando el mismo método que habían explotado los marxistas, estos dos profesores estadounidenses llegaron a la optimista conclusión de que «[L]a política exterior de los Estados liberales debe seguir basándose en la amplia suposición de que, en última instancia, hay *un camino hacia la modernidad* [énfasis añadido], y que es esencialmente de carácter liberal», y que «[L]os Estados liberales no deben asumir que la historia ha terminado, pero sí que pueden estar seguros de que está de su lado». Esta es solo una versión ligeramente modificada y moderada del argumento determinista, unilineal y unidireccional hegeliano, marxiano y fukuyamiano de fin de la historia. Esta filosofía del fin de la historia se ha utilizado ampliamente para justificar la expansión de la democracia liberal en todo el mundo, así como los esfuerzos por perpetuar la unipolaridad y hacer que quienes se oponen a ella sean vistos como si estuvieran en el lado equivocado de la historia.

No voy a extenderme aquí en los retos a los que se enfrentan las democracias liberales, cuyas raíces son mayoritariamente internas. Sin embargo, es necesario señalar algo. El derrumbamiento de la Unión Soviética hace treinta años y el éxito de las reformas en China desde la llegada al poder de Deng Xiaoping en 1978 significaron el derrumbe de la utopía comunista. Sin embargo, el fracaso de esta ideología rival y las prácticas basadas en ella también perjudicaron al ganador, al menos en dos aspectos. El ganador creía que este era el fin de la historia y que no podía surgir nada mejor. Este enfoque teleológico de la historia no solo es erróneo sino también extremadamente peligroso, especialmente si se intenta seguirlo en la práctica, sobre todo en los asuntos exteriores. Además, la desaparición del rival, que sí que había tenido un rendimiento inferior al del modelo occidental, puso de manifiesto las propias contradicciones internas de este último, que parecían ser secundarias o incluso fueron suprimidas durante la Guerra Fría. Por ejemplo, el liberalismo y la democracia, que siempre habían tenido una especie de relación de amor-odio (a más libertades, especialmente en el ámbito económico, menos democracia y viceversa) se volvieron más hostiles y menos amistosos, especialmente en el contexto de la última oleada de globalización. La desigualdad aumentó prácticamente en todas las sociedades. Sin embargo, Occidente siguió extendiendo su modelo por todo el mundo, incluso en los lugares menos fértiles, como Irak y Afganistán.

Es difícil equivocarse más de lo que se equivocó Condoleezza Rice en 2006 al hablar de los acontecimientos en Oriente Medio. La entonces secretaria de Estado afirmó, sin ningún signo de ironía o vacilación en su voz: «Lo que estamos viendo aquí, en cierto sentido, es el crecimiento, los dolores de parto de un nuevo Oriente Medio» (Rice, 2006). Dolores de parto, sí, pero ¿qué estaba naciendo? Nada salió como ella había previsto. Hoy en día siguen muriendo miles y miles de personas, no solo en Oriente Medio sino también en Europa y otros lugares, como consecuencia de estos dolores de parto. ¿Se ha responsabilizado ella, o cualquier otra persona, aunque solo sea política y moralmente, de defender y apoyar estos «dolores de parto» que no han parido más que monstruos? Después de equivocarse tan terriblemente en 2006 en relación con los asuntos de Oriente Medio, una década después, en marzo de 2016, en una conferencia pública titulada *Challenges of a Changing World*, enseñó a los jóvenes ucranianos de Kiev cómo construir la democracia en su país, dar gracias por no estar en «Liberia, donde el nivel de vida es mucho más bajo», y luchar contra la agresión rusa en el extranjero (Observer, 2016).

El mundo es demasiado grande, complejo y diverso como para que su rico tapiz se convierta en una alfombra en la que domine uno solo, ya sea judeocristiano, anglosajón, confuciano, musulmán o incluso liberal-democrático laico. Aunque las sociedades suelen tomar prestado de sociedades vecinas lo que parece funcionar bien, por lo general lo hacen con novedades tecnológicas o prácticas de gestión, no con formas de vida. En antropología existe la noción de la

esquismogénesis, que significa que, en lugar de plagiar ideas y prácticas de otras sociedades, los pueblos tienden a permanecer o incluso a volverse más distintivos, conservan y desarrollan su identidad especial (Graeber y Wengrow, 2021). En Rusia puede verse, en lo que el presidente Putin ha llamado conservadurismo sano/moderado/razonable, una especie de reacción a los intentos de occidentalización. No voy a analizar aquí el significado de este conservadurismo y hasta qué punto está en consonancia con la naturaleza y la historia de la sociedad rusa, pero para mí una cosa está clara: El Kremlin se ha vuelto más conservador y, también, más autoritario gracias, al menos en parte, a las injerencias occidentales en los asuntos internos de Rusia y al cerco impuesto por la OTAN. Además, no solo es una virtud la diversidad biológica e intrasocietaria, sino también la intersocietaria, ya que la uniformidad sería el fin de la experimentación y, con el tiempo, del desarrollo (aunque un exceso de diversidad dentro de las sociedades puede provocar la ruptura de los vínculos sociales que las mantienen unidas, y hay sociedades cuyas prácticas diversas pueden ser difíciles de aceptar).

EL EQUILIBRIO DE PODER: UNA CONDICIÓN PREVIA PARA UN MUNDO MÁS O MENOS PACÍFICO

La sociedad internacional westfaliana, es decir, la sociedad de Estados soberanos que surgió tras la guerra de los Treinta Años, fue una sociedad internacional regional, que consiguió extender, sobre todo a través de las políticas coloniales, sus características y principios al resto del mundo. Adam Watson escribía: «La sociedad europea de Estados evolucionó a partir de la lucha entre las fuerzas que tendían a un orden hegemónico y las que lograron empujar a la nueva Europa hacia el extremo independentista de nuestro espectro... La Paz de Westfalia fue la carta de una Europa permanentemente organizada sobre un principio antihegemónico» (Watson, 1992: 182). Solo con la aparición de Estados-nación centralizados y relativamente igualitarios pudo tomar forma el derecho internacional moderno (entonces llamado a menudo «derecho internacional de las naciones civilizadas», es decir, derecho internacional europeo), con sus conceptos de igualdad soberana, no injerencia en los asuntos internos y no uso de la fuerza militar.

Por supuesto, no todos los Estados eran iguales, y había una lucha constante por el dominio y los intentos de ignorar el derecho internacional o de reinterpretarlo de acuerdo con los propios intereses, o de instrumentalizarlo para los propios fines. Sin embargo, salvo el periodo relativamente breve de la Europa napoleónica, ninguna potencia había sido capaz de dominar todo el continente. Y fue exactamente por esa razón, después de que Napoleón Bonaparte perturbara el equilibrio de poder existente hasta sus raíces y estableciera un imperio casi continental, que en 1815, en Viena, las potencias vencedoras crearon deliberadamente y a conciencia un sistema internacional continental que se conoció

como el concierto europeo. Garantizó el período de paz más largo que el Viejo Continente había conocido. Es importante señalar que no solo se restableció el equilibrio *de facto* tras la derrota de Napoleón, sino que también se reconoció la necesidad de este equilibrio para la seguridad europea (es decir, a la práctica se sumó la *opinio juris*). Sorprendentemente, también se consiguió la inclusión de Francia en el concierto de potencias, a pesar de los esfuerzos de algunos por humillar al enemigo derrotado, por poner sal en la herida. Por desgracia, ni los vencedores de la Primera Guerra Mundial ni los de la Guerra Fría fueron tan sabios como lo fueron el zar Alejandro I, el vizconde Castlereagh y Clemens von Metternich en Viena en 1815. Del mismo modo, cuando Hitler intentó conquistar el Viejo Continente, las potencias europeas, junto con Estados Unidos, establecieron un frente unido contra el agresor, a pesar de las profundas diferencias ideológicas existentes entre ellas. La Carta de las Naciones Unidas, en particular la composición y los poderes de su Consejo de Seguridad, también refleja la idea del equilibrio de poder, aunque debido al surgimiento de nuevos centros de poder y a la escasa representación de continentes enteros en el Consejo, su composición ha quedado algo desfasada. Sin embargo, la idea sigue siendo válida.

En este sentido, el mundo no ha cambiado. Incluso hoy en día la arrogancia de una superpotencia puede ser controlada y domada por el poder de otra superpotencia o de una coalición de potencias; el derecho internacional puede ser útil y desempeñar su papel en este proceso. Sin este equilibrio no solo es impotente, sino que simplemente desaparece, lo que da lugar a la aparición de un derecho imperial o a una situación en la que cada uno mantiene su propia comprensión de la legalidad (o, más bien, de la legitimidad, término ampliamente utilizado hoy en día). En 1971, Richard Nixon, hablando con los editores de la revista *Time* y refiriéndose al concierto europeo del siglo XIX, declaró:

Debemos recordar que la única vez en la historia del mundo que hemos tenido un periodo prolongado de paz es cuando ha habido un equilibrio de poder. Es cuando una nación se vuelve infinitamente más poderosa en relación con su competidor potencial cuando surge el peligro de la guerra. Por lo tanto, creo en un mundo en el que Estados Unidos es poderoso. Creo que el mundo será más seguro y mejor si Estados Unidos, Europa, la Unión Soviética, China y Japón son fuertes y prósperos, equilibrándose entre sí, no actuando unos contra otros, sino en un equilibrio parejo (Kissinger, 2014: 303).

Aunque la diplomacia de Kissinger y la visita de Nixon a China en 1972 sirvieron, entre otras cosas, para equilibrar la Unión Soviética, el realismo del tándem Nixon-Kissinger contrasta con la utópica idea mesiánica de Wilson (o de Lenin, para el caso) de mejorar el mundo, en cuyo proceso se destruyen sociedades y se mata a miles, si no a millones, de personas. Kissinger nos advierte de que un equilibrio de poder estable sigue siendo tan crucial ahora como lo fue en la era de Westfalia, y subraya que hoy en día

para lograr un auténtico orden mundial, sus componentes, sin dejar de mantener sus propios valores, necesitan adquirir una segunda cultura que sea global, estructural y jurídica, un concepto de orden que trascienda la perspectiva y los ideales de cualquier región o nación. En este momento de la historia se trataría de una modernización del sistema westfaliano informada por las realidades contemporáneas (*ibid.*: 372).

Cualquier equilibrio de poder supone, por definición, la existencia de más de un centro de poder. Al igual que la separación de poderes en el ámbito interno supone la existencia de, al menos, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, entre los que debería existir un cierto equilibrio. La separación de poderes dentro de un Estado y el equilibrio de poder en las relaciones internacionales desempeñan papeles comparables. Ambos principios pretenden evitar la concentración de poder, que es una tendencia natural (y no solo en la política nacional e internacional, sino también en la economía e incluso en el mundo académico) y que puede llevar a una superconcentración, si no se controla adecuadamente. La superconcentración de poder suele acabar en un *big bang*, similar a la explosión de los agujeros negros en el universo, que da lugar a la aparición de nuevas galaxias. Mientras que las sociedades totalitarias pueden estallar en rebeliones de quienes no tienen nada que perder más que sus cadenas, en las relaciones internacionales, como atestigua la historia del mundo, siempre surgen quienes empiezan a hacer contrapeso al centro imperial. Estos periodos, si no se manejan con cuidado y responsabilidad, tienden a terminar en guerras de grandes potencias. Por desgracia, hoy en día el mundo parece estar pasando por un período así de peligroso.

EL EQUILIBRIO DE LA GUERRA FRÍA, LA UNIPOLARIDAD Y LA BÚSQUEDA DE UNA NUEVA NORMALIDAD

El sistema internacional de la época de la Guerra Fría era también un sistema de equilibrio de poder. Sin embargo, como sistema bipolar, era casi exclusivamente competitivo y ambos polos no solo buscaban constantemente superar al otro, sino que también creían en un triunfo mundial de sus respectivos sistemas sociales, económicos y políticos. Aun así, incluso en un entorno tan poco propicio, el derecho internacional evolucionó y fue importante. Además, el periodo de distensión o *détente* (1969-1979) estuvo marcado por acuerdos bilaterales y multilaterales (estos últimos a veces iniciados por las dos superpotencias y luego enviados a los aliados a título informativo), especialmente en el campo del desarme y las medidas de generación de confianza, así como con reglas de juego informales y acuerdos políticos. Aunque un sistema de este tipo, con solo dos actores dominantes que buscan el dominio absoluto, no era el más estable, la

relativa igualdad de poderes limitaba la arrogancia del otro y tenía un efecto calmante, aunque la destrucción mutua asegurada (MAD) era lo que tenía un mayor efecto pacificador. Como señaló irónicamente Martti Koskenniemi,

para aplicar la descripción de [Karl] Schmitt del nuevo Nomos [ley] del comportamiento de las potencias occidentales en Kosovo e Irak, el interludio de 50 años puede explicarse porque la Guerra Fría ha impedido una moralización a gran escala de la política internacional. Irónicamente, pues, durante un siglo, la Unión Soviética puede haber asumido el papel del *Katechon* schmittiano que frena la llegada del Anticristo (Koskenniemi, 2006: 493).

Por supuesto, Moscú no desempeñó el papel de freno idealista o altruista de la arrogancia de Washington; los impulsos expansionistas del Kremlin se vieron igualmente limitados por la potencia estadounidense, pero uno de los efectos, o efectos secundarios si se quiere, del relativo equilibrio de poder entre Moscú y Washington, que no gustó a ninguno de ellos, fue sin duda que puso límites al uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y no solo entre las dos superpotencias; tuvo efectos de contención más allá de ellas.

Este equilibrio se evaporó con la desaparición de la Unión Soviética, y por primera vez en la historia de la humanidad surgió un mundo unipolar. El momento unipolar de los años noventa, con una sola superpotencia que dominaba todo el mundo (o hiperpotencia, según el término propuesto por el exministro de Asuntos Exteriores francés Hubert Védrine), fue una anomalía en la historia de la geopolítica. Incluso los mayores imperios del pasado, como los de Alejandro Magno o Gengis Khan, e incluso el Imperio británico en el que nunca se ponía el sol, solo controlaban partes del planeta Tierra. Tras el fin del mundo bipolar, Estados Unidos comenzó a considerar el mundo entero como la esfera de su interés vital, donde no podía permitirse el ascenso de ninguna potencia rival. Una situación tan anómala, que de hecho era una anomalía histórica, no podía durar mucho tiempo, y debido a los errores de las consecutivas administraciones estadounidenses (en Irak, Afganistán, Libia, etc.) resultó ser incluso más corta de lo que podría haber sido. Y nótese que todos estos errores, aunque con diferentes mecanismos desencadenantes, tenían una misma fuente ideológica: el persistente deseo de crear un mundo uniforme que fuera gobernado desde un solo centro (para crear un mundo seguro para la democracia, como decía el mantra). Jean-Marie Guéhenno tenía razón al afirmar en 2021 que

actualmente tenemos que admitir, aunque sea a regañadientes, que lo que se presentó como un proyecto universal, un «orden mundial liberal multilateral», era un proyecto occidental, que expresaba un momento transitorio en el que Occidente parecía dominar el mundo. Este proyecto efímero servía a los intereses de la potencia norteamericana, que no dudaba en romper las reglas si con ello favorecía su interés (Guéhenno, 2021: 46).

Sin embargo, desde principios del siglo XXI, no solo los «sospechosos habituales» –China y Rusia– comenzaron a hacer contrapeso, sino que varias potencias regionales también empezaron a forzar elementos multipolares en el sistema internacional emergente. Ahora bien, esta tendencia no ha sido del agrado de Washington y, mediante sus políticas de contención y retroceso, ya sea de forma unilateral o a través de la OTAN e incluso de la Unión Europea, Estados Unidos ha apuntado hacia Rusia y China en un intento de perpetuar el momento unilateral de los años noventa. Ya sea por una mala lectura de la historia o con fines propagandísticos, con demasiada frecuencia se ha exagerado el papel de los regímenes políticos nacionales en la política exterior. Incluso aunque China o Rusia hubieran sido democracias liberales (lo que en el primer caso es pura utopía, y en el segundo, poco realista en un futuro previsible, teniendo en cuenta las tendencias actuales a las que las políticas occidentales han contribuido considerablemente), no practicarían políticas de *bandwagoning* y seguirían el ejemplo de Washington como hacen la mayoría de las naciones europeas e incluso no europeas.

SOBRE LAS ZONAS DE INFLUENCIA Y EL DERECHO A PERTENECER A ALIANZAS MILITARES

En este contexto, parece apropiado un comentario sobre dos ideas expresadas hasta la saciedad en los últimos años. La primera afirma que el modelo del siglo XIX (o para algunos el de Yalta) de zonas (o esferas) de interés (o de influencia) está superado. En otoño de 2014, en Tallin, el presidente Obama dijo que «hoy rechazamos cualquier conversación sobre esferas de influencia» (Remarks, 2014). Esta declaración fue aplaudida con el mismo entusiasmo con el que treinta años antes se habían aplaudido los discursos del camarada Leonid Brezhnev (aunque estoy seguro de que en 2014 el entusiasmo de la mayoría de los estonios era auténtico). Ahora bien, al igual que muchas personas en el mundo, los estonios fueron ingenuos, ya que es obvio que si Washington considera que Europa, Oriente Medio o la región de Asia-Pacífico son una de sus esferas de interés vital, naturalmente negará el derecho de todos los demás a hacer reivindicaciones similares.

La segunda idea repetida hasta la saciedad es la llamada «política de puertas abiertas» de la OTAN. Se dice que es un derecho soberano de cada Estado elegir sus alianzas y decidir si pertenece o no a la OTAN. Siguiendo esta lógica, también se podría afirmar, por ejemplo, que todos los Estados tienen un derecho soberano a tener armas nucleares, especialmente si no han renunciado a este derecho al entrar a formar parte del Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares de 1968. Sin embargo, sabemos demasiado bien que se han utilizado sanciones mordaces contra algunas potencias nucleares aspirantes, mientras que incluso se

han «puesto sobre la mesa» ataques militares selectivos contra otras. Al mismo tiempo, aún más evidente que el deseo de algunos Estados de unirse al club nuclear es el hecho de que ningún Estado, grande o pequeño, está dispuesto a tener vecinos que pertenezcan a alianzas militares hostiles. Por lo tanto, en la rivalidad entre superpotencias –y es difícil negar que esto es lo que ocurre en el mundo actual– cualquier expansión de la influencia estadounidense, especialmente en términos de su presencia militar, hacia las fronteras de otras potencias obligará a estas últimas a reaccionar. Por este motivo, la idea de la OTAN como un club con las puertas abiertas de par en par para todos me parece hipócrita. Mientras que la pertenencia a la Unión Europea no supone una amenaza para los intereses vitales de seguridad de terceros Estados (aunque esto también puede implicar problemas), la pertenencia a una alianza militar cuyo objetivo principal, su razón de ser incluso, es contrarrestar militarmente a un Estado concreto (o a un grupo de Estados) constituye una amenaza para la seguridad de este último. Por lo tanto, cualquier Estado que se convierta en miembro de una alianza militar con un adversario (o adversarios) claramente declarado también declara que este adversario común es su enemigo potencial y obliga así a este último a reaccionar.

Ya cuando era estudiante de Derecho me desconcertaba el *dictum* latino «Fiat iustitia, et pereat mundus», porque está claro que sin el mundo dejan de existir tanto la justicia como la injusticia. Por supuesto, uno puede sacrificar su propia vida en aras de una causa justa, pero estar dispuesto a destruir el mundo aunque sea por una causa justa es algo muy distinto; un caso digno de estudio psiquiátrico. La libertad de unirse a alianzas militares como un derecho soberano que supera todas las demás consideraciones, como la paz y la seguridad colectivas, es un disparate similar.

En su nuevo y excelente libro titulado *The Ambassadors: Thinking about Diplomacy from Richelieu to Modern Times*, Robert Cooper (2021) analiza, entre otras, la crisis de los misiles en Cuba en 1962. Observa acertadamente que las armas nucleares soviéticas en Cuba habrían constituido una nueva e importante amenaza para Estados Unidos; habrían sido «una forma barata de cambiar el equilibrio militar, y ese [era] el principal motivo de Jruschov». Por ello, Washington amenazó con destruir las instalaciones que se estaban construyendo en Cuba si los soviéticos no las retiraban, a pesar de que ni Moscú ni La Habana infringían las normas del derecho internacional. Dean Acheson, distinguido diplomático y abogado estadounidense, secretario de Estado de 1949 a 1953, comentó lo siguiente sobre la crisis de 1962: «El poder, la posición y el prestigio de los Estados Unidos habían sido desafiados por otro Estado; y la ley simplemente no se ocupa de tales cuestiones de poder final –un poder que se acerca a las fuentes de la soberanía» (Acheson, 1963: 14).

Robert Cooper también tiene razón al decir que las armas nucleares soviéticas en Cuba habrían mejorado la seguridad de la Unión Soviética, pero no habrían hecho mucho por Cuba, «de hecho, todo lo contrario: la convierten en

un objetivo» (Cooper, 2021: 327). Lo mismo ocurre con la presencia militar de la OTAN, en particular de Estados Unidos, en los países vecinos de Rusia. Esto puede mejorar la seguridad estadounidense, pero convierte a los vecinos de Rusia en objetivos del ejército ruso. Alabando a los líderes de las dos superpotencias por haber salvado el mundo en 1962, Robert Cooper escribe sobre lo que guio a John Kennedy a la hora de rechazar los llamamientos a una acción militar inmediata y total defendidos por sus oponentes en el Congreso. El presidente siguió un consejo que él, de niño, había destacado al leer el libro de Basil Liddell Hart: «Mantén la calma. Ten una paciencia ilimitada. Nunca arrincones a un oponente, y ayúdale siempre a mantener su reputación. Ponte en su lugar. ... Evita la superioridad moral como el diablo; nada es más cegador» (*ibid.*: 341). Sin embargo, para seguir este gran consejo hay que ser un político del calibre de John Fitzgerald Kennedy, algo que en el clima político que prevalece en la mayoría de las sociedades de hoy es una exigencia casi imposible.

DEL DERECHO INTERNACIONAL A UN DERECHO MUNDIAL Y (OJALÁ) ¿DE VUELTA?

El derecho internacional como tal, a diferencia, por ejemplo, de los sistemas jurídicos imperiales que han existido o del actual derecho de la UE, no puede subsistir en un sistema con un centro dominante. El derecho internacional, como sistema más o menos coherente de normas y principios, comenzó a desarrollarse tras la Paz de Westfalia de 1648, que puso fin a la devastadora guerra de los Treinta Años en Europa. Antes de ello, en Europa existía una autoridad de varios niveles, en la que el papado, el emperador del Sacro Imperio Romano Germánico y una multitud de reyes, condes y duques competían por un lugar bajo el sol (Bull, 1977).

Desde su aparición como sistema más o menos coherente de principios, normas y procedimientos, el derecho internacional se ha basado en dos factores subyacentes: la multipolaridad y el equilibrio de poder. Si la multipolaridad en el sistema internacional es una necesidad obvia debido a la gran escala del mundo y a su diversidad social, cultural y de desarrollo, también es una *conditio sine qua non* para la propia existencia del derecho internacional. Así lo entendió el jurista internacional suizo Emmerich de Vattel, quien, en 1758, en su célebre *Le Droit des Gens*, escribió sobre el fundamento del derecho internacional: «Esta es la famosa idea de la balanza política o del equilibrio de poder. Tenemos en mente una situación en la que ningún poder es capaz de dominar de forma absoluta, de hacer leyes para otros» (Vattel, 1758: 47-48). En 1861, sir Travers Twiss, un destacado jurista inglés, abogado general de la reina, y también mi lejano predecesor como profesor de Derecho Internacional en el King's College de Londres, escribió que «el concepto de equilibrio general diseñado por los sistemas de tratados

[tenía en mente la Paz de Utrecht de 1713 que puso fin a las guerras de sucesión española y los tratados adoptados por el Congreso de Viena de 1815] garantizaba especialmente la existencia de la soberanía de las naciones menos poderosas frente a los Estados más poderosos» (Twiss, 1861: 140). Sin un poder (o poderes) de contrapeso, se desarrollaría un sistema imperial donde no hay lugar para las entidades independientes. Por ello, Lassa Oppenheim escribió en la primera edición (1905) de su famoso tratado de derecho internacional: «El derecho de las naciones solo puede existir si hay un equilibrio, un balance de poder, entre los miembros de la familia de naciones» (Oppenheim, 1905: 73).

Como se ha descrito anteriormente, tras la caída del Muro de Berlín desapareció esta condición previa para la existencia de un derecho internacional más o menos eficaz. En los relativamente pacíficos años noventa, cuando todavía estaba viva la esperanza de que el derecho pudiera desempeñar un papel cada vez más importante en las relaciones internacionales, muchos, sobre todo en Occidente, vieron estos cambios como pasos en el desarrollo progresivo del derecho internacional que estaba dejando atrás su anticuado modo westfaliano. Sin embargo, hubo quien advirtió las semillas en la interpretación del derecho y de las prácticas que no conducían al fortalecimiento del derecho internacional, sino a su debilitamiento.

El momento unipolar de la pos Guerra Fría condujo a intentos de transformar el derecho internacional existente en un sistema normativo unipolar controlado por un único centro, que no tenía espacio, deseo o necesidad de contrapeso. Durante un tiempo, parecía que el mundo y el derecho internacional iban a evolucionar hacia esa dirección. El uso generalizado de la fuerza militar con fines humanitarios –autorizado por el Consejo de Seguridad de la ONU (por lo tanto, legal, aunque no siempre legítimo) o eludiendo el Consejo (por lo tanto, ilegal pero legítimo para algunos Estados y expertos), la rápida evolución del derecho penal internacional y de la jurisdicción y las grandes expectativas de que esto podría cambiar el mundo para mejor, el papel cada vez menor de la soberanía de los Estados y el abandono casi total del principio de no injerencia en los asuntos internos– son todos signos de un derecho mundial emergente que sustituye al derecho internacional tradicional. El derecho internacional fue socavado por los intentos de crear un derecho unipolar para el mundo unipolar.

En mi opinión, aunque el sistema internacional que existía antes de la caída del Muro de Berlín no estaba a la altura de los ideales nobles, el derecho internacional no estaba tan mal. Siempre hay un desfase entre las exigencias normativas del derecho y la realidad. La ley debe ser mejor que el orden fáctico para elevar este último a las expectativas legales. Sin embargo, el estado actual del sistema internacional se corresponde aún menos con los principios fundamentales del derecho internacional que antes de la década de 1990. Los principios consagrados, por ejemplo, en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración de Relaciones Amistosas de 1970 se han debilitado, mientras que

no han surgido nuevas normas generalmente acordadas de igual importancia y difícilmente pueden surgir en el ambiente geopolítico actual. La razón principal es el choque de las dos visiones incompatibles del mundo futuro: la concéntrica y la policéntrica, así como –siguiendo esas visiones– la diferente comprensión de la naturaleza del derecho para el mundo futuro, es decir, si debe ser una especie de derecho mundial o internacional. Especialmente peligrosa es la situación en el centro de Europa, donde una alianza militar occidental, la OTAN, aprovechando la debilidad temporal de Rusia, se ha trasladado a las fronteras de su antiguo enemigo. El 17 de febrero de 2022, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Jean-Yves Le Drian, declaró en una entrevista al *Financial Times* que «ya no hay reglas» que rijan la seguridad y la estabilidad europeas porque los pactos de control de armas que abarcan desde los misiles nucleares de alcance intermedio hasta la transparencia en los movimientos de fuerzas militares se han vuelto «casi obsoletos o irrelevantes» (*Financial Times*, 2022). Y esta situación es característica de otras partes del mundo.

Hoy en día, a pesar de las esperanzas kantianas que prevalecían al final de la Guerra Fría, el mundo revela cada vez más sus características hobbesianas. En el cambio de siglo, en lugar de seguir los instintos kantianos, deberíamos haber concentrado nuestros esfuerzos en domar los reflejos hobbesianos. Desgraciadamente, muchos de nosotros, incluyéndome a mí mismo, y, lo que es mucho más importante, aquellos como Mijaíl Gorbachov, actuando de acuerdo con nuestras ingenuas creencias, contribuimos al ascenso al poder de aquellos que se apropiaron de los frutos positivos pero inmaduros que habían surgido al final de la Guerra Fría. Ahora bien, desde un punto de vista más optimista, creo que no todo está perdido. Es necesario trabajar por un estatus realista de las relaciones internacionales en el que ningún Estado, o ningún grupo de Estados, imponga sus visiones y valores a todo el mundo, ya que el mundo es demasiado grande y diverso como para ser gobernado desde un solo centro. El papel principal del derecho internacional debería ser la prevención y la resolución de malentendidos, tensiones y conflictos entre Estados, sin intentar imponer la uniformidad a sociedades diferentes. Esto último simplemente no funciona. Además, es contraproducente. Me sentí cautelosamente optimista al escuchar las declaraciones de Theresa May durante su visita a Washington en enero de 2017: «Los días en que Gran Bretaña y Estados Unidos intervenían en países soberanos en un intento de rehacer el mundo a nuestra imagen y semejanza han terminado» (mayo, 2017). La primera ministra británica prometió no repetir nunca las «políticas fracasadas del pasado», en referencia a las intervenciones militares occidentales en Irak y Afganistán, y romper con el «intervencionismo liberal» defendido por su lejano predecesor Tony Blair y llevado a buen puerto por su inmediato predecesor David Cameron. Este último, junto con el presidente Sarkozy de Francia y el presidente Obama de Estados Unidos, que dirigía por detrás, arruinó a Libia con consecuencias desastrosas para todo el mundo. Las tragedias que

ocurren hoy en Malí, Burkina Faso y otros países del Sahel tienen su origen en lo que Charles Maurice de Talleyrand-Périgord habría descrito como «peor que un crimen, un error». Yo diría que es un error terrible, pero también un crimen.

No solo las intervenciones militares han sido todas un fracaso; intervenir en los asuntos internos de otros países mediante sanciones económicas o presiones políticas, si no lo autoriza el Consejo de Seguridad de la ONU, la mayoría de las veces ha empeorado las cosas. Hubert Védrine, exministro de Asuntos Exteriores de Francia, tenía razón al subrayar en 2016 que «la democracia y los derechos humanos progresarán en el futuro mucho menos a través de las prescripciones y la interferencia desde el exterior por parte de Occidente que a través de la dependencia de la dinámica interna de las sociedades individuales» (Védrine, 2016; véase también Müllerson, 2009).

Los intentos ingenuos (para muchos) e hipócritas (para bastantes) de unificar el mundo lo han fragmentado aún más. Prosperan nuevas rivalidades y confrontaciones de grandes potencias. La *Cumbre para la Democracia*, organizada de forma bastante deshonestamente en cuanto a la elección de los participantes, por supuesto resultó ser infructuosa. La sola idea de una reunión de este tipo es extremadamente imprudente y preocupante. Jean-Mari Guéhenno tiene razón cuando escribe con perspicacia sobre la necesidad de una nueva revolución copernicana, esta vez no en el ámbito de la astronomía sino en los asuntos mundiales:

Hoy necesitamos una reconfiguración radical de la imagen del mundo, similar a la que se produjo hace quinientos años. Debe ayudarnos a dejar atrás la imagen del mundo centrada en Occidente y abrazar a la humanidad en toda su diversidad. Es necesario dejar de ver la historia del mundo como un movimiento imparables hacia la democracia liberal mundial. Debemos encontrar una forma más adecuada y menos simplista de describir el mundo que aquella en la que las democracias se oponen a las dictaduras (Guéhenno, 2021: 248).

En su opinión, uno de los mayores errores cometidos por muchos en Occidente es que reduce la complejidad del mundo a dos modos de organización del poder: la autocracia y la democracia (*ibid.*: 328).

La democracia no es algo como Dios, la maternidad o el pastel de manzana. Es una forma de organización política de la sociedad, probablemente la mejor que ha existido hasta ahora. Pero hoy en día la noción de democracia ha adquirido una connotación casi religiosa y se pretende que sea la única religión universal, a la que tanto los ingenuos creyentes en la democracia como los que se oponen a ella rinden pleitesía. Todas las demás formas de organización política de la sociedad son condenadas al ostracismo por estar fuera de lugar y dar paso inevitablemente –tarde o temprano– a la democracia, preferentemente con el adjetivo «liberal». En mi opinión, esta es una ilusión peligrosa. Hay mucha duplicidad en esas creencias. Hemos visto los fracasos de la exportación de la democracia a Oriente Medio. En el mejor de los casos, tras una euforia temporal

–dentro de un país y aún más en la comunidad de expertos de fuera– estas sociedades han vuelto a su pasado autoritario; en el peor de los casos, han implosionado con efectos horribles para la población local, así como para el resto del mundo. Un autoritarismo responsable puede ser mejor para muchas sociedades. Condenar al ostracismo a los regímenes políticos que no se corresponden con el modelo liberal-democrático y se acercan más al extremo autoritario del espectro suele ser contraproducente. El mundo no es plano y no vivimos (de momento, si es que alguna vez llegamos a hacerlo) en una aldea global.

Y AHORA ¿QUÉ PODEMOS HACER?

¿Cómo podría el mundo salir de este conflicto con el mínimo daño y sin allanar el camino a nuevos conflictos? Ha habido diferentes formas de poner fin a los conflictos armados, entre las que yo destacaría dos opuestas: el *Congreso de Viena* de 1815, que puso fin a las guerras napoleónicas, y el *Tratado de Versalles* de 1919, que puso fin a la Primera Guerra Mundial.

Mientras que este último preparó el camino para la Segunda Guerra Mundial, obligando a algunos historiadores a considerar estas dos guerras mundiales como etapas diferentes de una misma guerra, el primero garantizó una relativa paz en Europa durante casi un siglo. El *Tratado de Versalles* no solo humilló y debilitó a Alemania, sino que la excluyó de lo que podría considerarse un concierto de Europa para el siglo XX: la Sociedad de Naciones. Esto era muy diferente de lo que había hecho el *Congreso de Viena* de 1815: Francia, que había invadido voluntariamente otras naciones europeas, se convirtió en parte del concierto de Europa, sin Napoleón pero con Talleyrand.

La Guerra Fría terminó con el triunfo de Estados Unidos. Rusia, a pesar de todos los esfuerzos de sus dirigentes en los años noventa por complacer a Washington y caer bien a Occidente, nunca fue incluida en las estructuras de seguridad europeas dirigidas por Estados Unidos y centradas en la OTAN. Esto significa que la Guerra Fría terminó con acuerdos más cercanos al modo de Versalles de terminar los conflictos, con terribles consecuencias, como vemos hoy. Ahora la pregunta es: tras la llegada de una relativa calma a Ucrania, ¿elegirán los líderes mundiales el camino de Clemens von Metternich y el vizconde Castlereagh o el de los que tras la Primera Guerra Mundial allanaron el camino para un nuevo conflicto?

Aunque esté justificada, la indignación moral, sobre todo cuando se azuza para consolidar las filas, es una mala guía en la toma de decisiones de política exterior. Esto es válido para todas las partes. Ni que decir tiene que hay que detener los combates y respetar la soberanía ucraniana. La mejor opción de Ucrania, quizá la única, sería la neutralidad, porque «Fiat iustitia, et pereat mundus» es una máxima terrible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHESON, D. (1963): «The Cuban Quarantine – Implications for the Future», *Proceedings of the American Society of International Law*.
- BULL, H. (1977): *Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Londres, Macmillan.
- COOPER, R. (2021): *The Ambassadors: Thinking about Diplomacy from Richelieu to Modern Times*, Weidenfeld & Nicolson.
- DAMROSCH, Lori F. y R. MÜLLERSON (eds.) (1995): *Beyond Confrontation: International Law for the Post-Cold War Era*, Boulder, Westview Press.
- DECLARATION (1970): *Declaración de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, Asamblea General de la ONU, 24 de octubre.
- DEENEY, D. e J. IKENBERRY (2009): «The Myth of the Autocratic Revival. Why Liberal Democracy Will Prevail», *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- FINANCIAL TIMES (2022): «France Urges Revamp of Europe's Security Order in Face of Russia Threat», *Financial Times*, 17 de febrero.
- GRAEBER, D. y D. WENGROW (2021): *The Dawn of Everything: A New History of Humanity*, Allen Lane, p. 180-186.
- GUÉHENNO, J.-M. (2021): *Le Premier XXIe Siècle: De la globalisation à l'émiettement du monde*, Flammarion.
- HENKIN, L. (1979): *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, Columbia University Press.
- KISSINGER, H. (2014): *World Order*, Penguin Press.
- KOSKENNIEMI, M. (2006): «International Law and Political Theology: How to Read Nomos Der Erde?», *Constellations*, 11(4), p. 493.
- MAY, Th. (2017): «Theresa May: «US and UK Will No Longer Invade Foreign Countries to Remake the World in Their Own Image», *The Independent*, 27 de enero.
- MÜLLERSON, R. (2009): «Democratization through the Supply-Demand Prism», *Human Rights Review*, noviembre.
- MÜLLERSON, R. (2014): «Ukraine: Victim of Geopolitics», *Chinese Journal of International Law*, 15 de abril.
- OBSERVER (2016): «Condoleezza to the People of Ukraine: Just Be Glad You Aren't Liberian!», *Observer*, 11 de marzo. observer.com/2016/03/condoleezza-to-the-people-of-ukraine-just-be-glad-you-arent-liberian/ (consulta: 10 de marzo de 2022).
- OPPENHEIM, L. (1905): *International Law: A Treatise. Vol. I. Peace*, Londres, Longman.

- REMARKS (2014): *Remarks by President Obama to the People of Estonia*, 3 de septiembre. obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-people-estonia (consulta: marzo de 2022).
- RICE, C. (2006): *Secretary of State Condoleezza Rice. Special Briefing on Travel to the Middle East and Europe, 21 July*, U.S. Department of State. www.state.gov/secretary/rm/2006/69331.htm (consulta: 10 de marzo de 2022).
- TWISS, T. (1861): *The Law of Nations Considered as Independent Political Communities: On the Rights and Duties of Nations in Time of Peace*. Oxford.
- VATTEL, E. de: *Le Droits des Gens* [The Law of Nations]. Chapitre III, pp. 47-48.
- VÉDRINE, H. (2016): *Le Monde au Défi*, Fayard.
- VERESCHCETIN, V. y R. MÜLLERSON (1989): «The Primacy of International Law in World Politics», *Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo*, 7(6).
- WATSON, A. (1992): *The Evolution of International Society*, Routledge.

.....
REIN MÜLLERSON es profesor emérito de la Universidad de Tallin y antiguo catedrático de Derecho Internacional en el King's College de la Universidad de Londres. Entre 1987 y 1991 fue jefe del Departamento de Derecho Internacional del Instituto de Estado y Derecho de la Academia de Ciencias de Moscú y asesor del presidente del Soviet Supremo de la URSS (M. Gorbachev). Es autor, entre otros, de *Regime Change: From Democratic Peace Theories to Forcible Regime Changes* (2013) y *Dawn of a New Order: Geopolitics and the Clash of Ideologies* (2017).