

Legitimidad y organismos internacionales

Nicolás Ignacio Oviedo¹

Contribución en la Sección Política Internacional

Resumen: En este trabajo sopesamos la importancia de la legitimidad para los organismos internacionales. Primeramente, ofrecemos una aproximación al concepto de legitimidad en el plano internacional y sintetizamos el enfoque liberal-institucionalista. En síntesis, argumentaremos que la legitimidad es un componente crítico de lo que John Ikenberry denomina orden constitucional. Ese orden, a su vez, brinda una serie de beneficios funcionales que sólo pueden ser explotados mediante un entramado institucional, especialmente vía el accionar de organismos internacionales. Por otra parte, postularemos que la legitimidad es en última instancia la génesis del poder institucional tal como lo entienden Barnett y Duvall. En tanto es un atributo pivote de un tipo puro de poder, materializable a través del arreglo institucional encarnado en los organismos internacionales, su importancia es considerable. Finalmente, ilustraremos los argumentos teóricos apelando al tópico de los Derechos Humanos pues oficia como prueba empírica de la importancia de la legitimación. Cuando los organismos asociados se hallan legitimados, avances en esa agenda se producen. Por el contrario, cuando el multilateralismo y sus instituciones son puestas en tela de juicio, los acuerdos se fracturan, los organismos pierden atribuciones y el papel protagónico vuelve a ser monopolizado por la distribución de capacidades relativas entre Estados.

Introducción

¿Importa, verdaderamente, que una institución sea legítima o lo único que cuenta es la distribución relativa de poder global en la que se circunscribe? En estas líneas buscaremos dilucidar si el concepto de legitimidad es relevante en el estudio de los organismos internacionales. Postularemos que la legitimidad es un componente clave de un orden constitucional y que hasta puede ser considerado como un componente de poder.

Desplegaremos los argumentos de la siguiente manera. Comenzaremos por definir el concepto de legitimidad. A continuación, repasaremos el enfoque liberal-institucionalista para trazar los vínculos teóricos entre legitimidad, organismos internacionales, e instituciones.

¹ Universidad Torcuato Di Tella. Correo electrónico: nicolasignoviedo@gmail.com

Para finalizar, nos centraremos en el tópico de Derechos Humanos para ilustrar sobre la materia.

1. Sobre el concepto

Para Ikenberry, un orden político legítimo es aquel en el que “its members willingly participate and agree with the overall orientation of the system. They abide by its rule and principles because they accept them as desirable; they embrace them as their own” (Ikenberry, 2001, p. 52). De esta definición se desprende, entonces, una condición de legitimidad para los elementos del orden internacional. Una institución será legítima sí y solo sí su mandato es aceptado por los actores que los componen.

Keohane (2005) añade otra condición. Un régimen internacional es un conjunto de principios, normas, reglas y procesos decisorios que moldean conductas y hacen converger expectativas. Los regímenes serán legítimos si hay vinculación entre estos cuatro elementos. Vale decir, debe haber consistencia entre los propósitos, los mandatos generales y específicos, y los procedimientos para que un régimen sea etiquetado de legítimo.

De ambas condiciones se deriva una primera implicancia ilustrativa de la importancia del concepto de legitimidad para los organismos internacionales. Si algo es legítimo en el plano de las relaciones internacionales quiere decir que en sus fundamentos hay aceptación mutua de las partes del sistema. Que medie un conjunto de reglas legítimo torna más pasibles de ser aceptados los *outcomes*. Los resultados detraídos de la imposición pura del poder militar, al contrario, tienen bajas probabilidades de ser aceptados generalizadamente. Es plausible pensar que las acciones tomadas por mecanismos institucionales encontrarán menos resistencia de otros actores, comprometiendo menos la estabilidad de un orden determinado. Así, aun si postuláramos que las instituciones son un medio para que los países hegemónicos avancen sus intereses, el imponer agenda por vía institucional tiene efectos políticamente muy distintos a hacerlo mediante el uso de la fuerza.

2. El argumento del orden constitucional

El liberalismo le reconoce a las instituciones una serie de beneficios funcionales que, a su turno, afectan la morfología del orden. Varias de estas ventajas y su impacto sobre el tipo de orden mundial fueron detectadas por Ikenberry (2001). Para empezar, las instituciones reducen los costos de *enforcement* de la hegemonía. Al ofrecer a Estados más débiles del sistema prerrogativas de distinta naturaleza, facilita la aceptación de la estructura de poder imperante. La coerción constante implica un despliegue de recursos mucho más costoso, además de traer aparejados efectos políticos contraproducentes, como ya señalamos.

Asimismo, un robusto entramado institucional permite a la potencia hegemónica prolongar su dominio en el tiempo, aunque se reduzca o difumine su brecha de poder relativo respecto de otros actores del sistema internacional. De esa manera, el dominio tiene más chances de ser duradero y estable.

Las ganancias del arreglo institucional no son sólo gozadas por los países más fuertes. Los más endebles también reciben su parte. En un mundo anárquico, la primera incógnita a despejar para que un orden pueda ser aceptado es cuál será la suerte de la seguridad de los actores. El artefacto institucional permite reducir los retornos inmediatos al poder a cambio de prolongación de la influencia a lo largo del tiempo. Los países más fuertes se atarán de manos en el corto plazo: se abstendrán de hacer uso de todo su potencial militar, creando una serie de normas y procedimientos para hacer creíble su promesa. Al invertir de credibilidad el compromiso de restringir el uso de la fuerza, el dominio se torna mucho más predecible, configurando un entorno de seguridad menos hostil para los países más débiles. En la implementación, las instituciones deberán mostrar transparencia en sus procedimientos y apertura suficiente para mantener la credibilidad. Esto, a su vez, genera oportunidades para que los elementos menores del sistema influyan en los procesos y avancen temas de su propia agenda. Claro está, entonces, que estos países perderían más en otro arreglo de cosas.

Keohane (2005), por su parte, destaca que las instituciones facilitan la cooperación entre los Estados. Mérito no menor si partimos de la base de que el sistema internacional es una estructura anárquica de auto ayuda. La cooperación se torna posible gracias a que el conjunto de normas internacionales aminora la incertidumbre, fijando pautas predecibles y confiables; reduce los costos de transacción, haciendo más sencillo el monitoreo de cumplimiento de acuerdos; simetriza la distribución de información y coordina expectativas.

Estos beneficios descansan en dos atributos elementales de las instituciones. El primero es su pegajosidad (*stickiness*) que confiere *path dependency* a la trayectoria institucional. Una vez que se crea y consolida una institución, es difícil desarticularla por los beneficios funcionales que tiene para las partes, por la dificultad que supone establecer una nueva y por el costo alto de desandar acuerdos. Al presentar retornos crecientes y al ser difícil deshacerse de ellas, prosiguen moldeando conductas a lo largo del tiempo: “they can take on a life and logic of their own, shaping and constraining even the states that create them” (Ikenberry, 2001, p.42). El segundo, autonomía. En este enfoque, sería contradictorio que las instituciones aparezcan como una proyección lineal de los intereses dominantes. Ello invalidaría dos de las ventajas mentadas: por un lado, el ejercicio de autolimitación de poder no sería creíble; por el otro, el dominio del *hegemon* no perduraría si no se mantiene un

diferencial de poder en su favor, puesto que las instituciones serían fácilmente cooptadas por los nuevos poderosos.

Está claro que las instituciones son el eje de lo que Ikenberry denomina orden constitucional, un arreglo político articulado en torno a reglas. Una de las características vitales del orden institucional es que las reglas del juego son acordadas entre las partes; eso es lo que le confiere legitimidad al orden. Sólo en este tipo de orden las instituciones adquieren centralidad y pueden explotar todos sus beneficios funcionales. Por lo tanto, el que sean legítimas o no y el tipo de legitimidad que les sea concedido condicionará su rol en el sistema internacional. En el cénit de un orden constitucional, los organismos internacionales resultan preponderantes al brindarle estabilidad al sistema y sublimar un tipo de dominación. Por el contrario, un orden signado por el *balance of power* puede también ser legitimado, pero deja a los organismos un papel mucho menos trascendente, en cuanto la variable crítica para la estabilidad del ordenamiento será la distribución de capacidades relativas.

3. Poder institucional

Otro enfoque para entender la importancia de la legitimidad para los organismos internacionales es el de Barnett y Duvall (2005). En su taxonomía del poder, este puede ser de naturaleza compulsiva, institucional, estructural o productiva según el tipo de relación y el grado de difusión de los vínculos sociales a través del cual el concepto de poder opera. El poder institucional supone el control o la injerencia sobre la conducta del otro por vías indirectas, específicamente, a través de los organismos internacionales: “the institutional core of global governance, while seemingly resting on the production of joint gains through cooperation or coordination, also entails the substantial operation of institutional power” (Barnett & Duvall, 2005, p.59).

Si estos no se perciben generalizadamente como legítimos, el ejercicio de la dominación por métodos indirectos (con todas las ventajas funcionales que ello supone) sería inviable; las instituciones en tal caso serían simples estructuras isomórficas para aplicar el *compulsory power* por parte del *hegemon*.

4. Legitimidad en el orden internacional actual

Identificado ya el tegumento teórico que nos impide disociar legitimidad de organismos internacionales, cabe preguntarse cómo este vínculo conceptual se desarrolla en la práctica. Un modo de acercarse a la cuestión es preguntándose qué ocurriría con los organismos internacionales si su gobernanza se tornara ilegítima.

Según un artículo reciente de Ikenberry (2018), el orden internacional liberal está en crisis. Los síntomas son variados: el descontento manifiesto con la OMC, el retiro de los Estados Unidos del Acuerdo de París o el surgimiento de movimientos nacionalistas y autoritarios en el seno de Europa Occidental. El autor señala tres factores incidentales a esta crisis. El primero, la dilución progresiva del poder de Estados Unidos que, más que una causa del fenómeno, es el telón de fondo ya que, según el propio Ikenberry, el orden liberal puede perdurar, a través de las instituciones del multilateralismo, aun aunque Estados Unidos detente menor poder en términos relativos. En segundo lugar, una crisis de gobernanza. El fin de la Guerra Fría dio lugar a una multiplicidad de temas de agenda sobre los cuales no es tan fácil generar consensos. Y, más importante, el sistema adolece de pérdida de legitimidad. Esta se ve socavada, a su vez, por la globalización: por una parte, a raíz de esta, “el orden liberal perdió su identidad como comunidad occidental de seguridad” (Ikenberry, 2018, p. 35); por otra parte, la desigualdad en Europa y Estados Unidos se ha incrementado desde la década de 1980.

Un resultado saliente de que el orden liberal pierda legitimidad es que el rol de los organismos internacionales empieza a ser disputado, amén de que estos pierden eficacia en su accionar. Ilustraremos la tesis de Ikenberry examinando un tópico propio de la agenda multilateral reciente: Derechos Humanos. Aquí los organismos internacionales resultaron terreno fértil para promover logros. Sin embargo, la deslegitimación del orden liberal internacional amenaza avances generados.

5. Derechos Humanos en el sistema internacional

Durante los últimos 30 años, se han visto notables avances en materia de Derechos Humanos en el plano internacional, ocupando estos un sitio más preeminente en la agenda del mundo. Particularmente, la década de 1990 ha sido prolífica.

La creación del Alto Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 1993, la fundación de la corte penal internacional en 1998, los juicios desarrollados a raíz de los crímenes de lesa humanidad en Ruanda y Yugoslavia (Steiner, 2003) o el enjuiciamiento de dictadores como Augusto Pinochet (Sikkink, 2011) son algunos de los hitos de la época. Sikkink (2011) engloba estos avances en una tendencia de la política global hacia una mayor *accountability*, que denomina cascada de justicia (*justice cascade*). Este proceso consiste en una legitimación de normas penales que apuntan a hacer responsables a individuos (altos mandos de los Estados, en los casos referidos) por acciones contra los Derechos Humanos perpetrados desde los aparatos estatales. Nótese el fuerte vínculo que postula la autora entre legitimidad e instituciones: dotado de legitimidad un set de normas de la materia, estos se

traducen en un régimen con nuevos organismos empoderados para llevar acciones tan contundentes como el enjuiciamiento de ex jefes de Estado.

Más recientemente, Redondo (2017) da cuenta de que el discurso de los Derechos Humanos está siendo vilipendiado y cataloga la situación de “crisis”. El síntoma más saliente de esta crisis es que los procedimientos de monitoreo están siendo crecientemente controlados por actores políticos, gubernamentales, en lugar de expertos dependientes de organismos multilaterales. La principal hipótesis que propone la académica para explicar este declive es el cambio de contexto geopolítico. Concretamente, el régimen está siendo deslegitimado a los ojos de una creciente porción de la población que interpreta el empoderamiento de organismos internacionales como una cesión de soberanía y, por tanto, como un debilitamiento del Estado.

De esta manera, la pérdida de legitimación de los procedimientos y normas de la temática quita gradualmente atribuciones a organismos multilaterales, amén de que su mandato es crecientemente disputado. Reconociendo que esta no es la única variable explicativa, queda en evidencia que, si los organismos internacionales pierden legitimidad, su margen de maniobra se reduce y su rol se torna más superfluo.

Conclusión

Hemos defendido la tesis de que la legitimidad es central en el estudio de los organismos internacionales. Tras examinar la teoría liberal de las relaciones internacionales, podemos aseverar que estos proveen una serie de beneficios funcionales que no pueden ser aprovechados si el orden sobre el que se apoyan es ilegítimo. Aun si postuláramos que los organismos son básicamente un reflejo de la estructura de poder imperante, el ejercicio de hegemonía a través de ellas (poder institucional) tiene consecuencias políticas sobre el orden disímiles a que si se ejerciera desplegando el poder militar convencional para someter voluntades (como ocurre en el *compulsory power*). Cuanto más legitimados estén los organismos, más margen de acción tendrán y menos superfluo será su papel.

El caso de los Derechos Humanos oficia como prueba empírica. Cuando los organismos asociados se hallan legitimados, avances en esas agendas se producen. Por el contrario, cuando el multilateralismo y sus instituciones son puestas en tela de juicio y deslegitimadas, los acuerdos se fracturan, los organismos pierden atribuciones y el papel protagónico vuelve a ser monopolizado por la distribución de capacidades relativas entre Estados.

Referencias

- Barnett, M., & Duvall, R. (2005). Power in International Politics. *International Organization*, 59(1), 39-75.
- Ikenberry, J. (2001). *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ikenberry, J. (2018). La crisis del orden liberal mundial. *CIDOB Anuario Internacional*, 29(1), 30-36.
- Keohane, R. (2005). Instituciones internacionales: dos enfoques. En B. Tamayo (Comp.). *Interdependencia, Cooperación y Globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*. (pp. 233-268). México DF: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.
- Redondo, E. D. (2017). La crisis de los derechos humanos: Necesidad de un cambio de discurso y estrategias. *Revista ESMAT*, 9(14), 103-114.
- Sikkink, K. (2011). Chapter 1: Introduction. En K. Sikkink (Ed.). *The Justice Cascade: How Human Rights Persecutions are Changing World Politics*. (pp. 1-33). New York: W.W. Norton and Company.
- Steiner, H. (2003). Chapter 24: International Protection of Human Rights. En M. Evans (Ed.). *International Law*. (pp. 757-787). Oxford: Oxford University Press.