

# **COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO**

NÚMERO 58  
BUENOS AIRES  
2001

**"Teoría y práctica  
de la ética en las  
relaciones internacionales"**  
PROFESOR CATHAL L. NOLAN  
Universidad de Boston

**"Papel de los  
principios éticos de justicia  
y equidad en las  
relaciones internacionales"**  
PROFESOR LUIGI BONANATE  
Universidad de Turín

*7 y 8 de septiembre de 1998*

**CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

\* \* \*

Las disertaciones que siguen de los destacados y reconocidos profesores Luigi Bonanate y Cathal Nolan corresponden a las Jornadas sobre Ética y Relaciones Internacionales, celebradas en el CARI el 7 y 8 de septiembre de 1998.

La naturaleza de las ideas y temas desarrollados, el interés manifestado por estudiosos e investigadores de nuestro país, y el hecho que las disertaciones fueron efectuadas en los respectivos idiomas de los nombrados, nos ha decidido a publicar su traducción al idioma español en esta serie de Documentos de Trabajo.

\* \* \*



Conferencia a cargo del Profesor Cathal L. Nolan<sup>1</sup>, Profesor Investigador Asociado de la Universidad de Boston, sobre el tema "Teoría y práctica de la ética en las relaciones internacionales", intervención en las "Jornadas sobre Ética y Relaciones Internacionales", que tuvieron lugar en el CARI los días 7 y 8 de septiembre de 1998.

He sido convocado para hablar hoy sobre la teoría y práctica de las relaciones internacionales. Agradezco la oportunidad que se me brinda para referirme a este tema.

Quiero comenzar recordando que trazar una clara diferencia entre "teoría" y "práctica" carece mayormente de sentido al discutir las relaciones entre naciones. De hecho, toda teoría valedera en este campo - es decir, una teoría que sea útil como guía de acción o como explicación de cómo y por qué las cosas suceden realmente - deriva principalmente de la observación de las prácticas internacionales reales. Y eso significa, en su mayor parte, que debemos observar las prácticas de los Estados para determinar cuáles cambios, si los hubiera, están sucediendo en la teoría y práctica de la ética internacional. Y esto es así porque, a pesar de las objeciones en contrario por parte de los círculos académicos y no gubernamentales, los Estados siguen siendo los actores dominantes en los asuntos mundiales. Ellos establecen y ponen en vigencia las reglas, y se erigen en los únicos jueces en legitimidad política, y de ahí también en moralidad política. Más aún, es posible que permanezcan como principales actores por tanto tiempo en el futuro como sea razonablemente posible predecir. Sí, existe realmente un cuerpo paralelo de "teoría ética" en la Academia y entre las ONGs que imagina cómo deberían ser las Relaciones Internacionales en el "mejor de los mundos posibles" soñado por los filósofos. Y sí, también es verdad hasta cierto punto que algunos balbuceos académicos sobre esos mundos futuros tan idealizados puedan, por un proceso semejante a la ósmosis, tener un impacto sobre los asuntos de gobierno en el mundo real. Pero en el mundo real de las Relaciones Internacionales, la mayoría de los Estados no están, nunca han estado y nunca probablemente estarán en manos de académicos (personalmente, este es un hecho al que estoy agradecido). Tampoco están bajo el desafío fundamental de las ONGs. Reconocer esta realidad significa que el estudio de la ética internacional nos lleva a centrar nuestra atención en las reales consecuencias morales en el mundo real.

Pero tampoco debemos sacar como conclusión lo opuesto: que vivimos en el peor de los mundos posibles. Irónicamente, este argumento se opone a lo que se enseña habitualmente en las aulas académicas en las que se discute la teoría de las Relaciones Internacionales. Desde hace varias décadas, se está enseñando a los alumnos de Relaciones Internacionales - como axioma y casi como un mantra, del tema - que los asuntos mundiales son inherentemente y necesariamente anárquicos. Demasiados académicos enfocan unos pocos pasajes de las historias de Tucídides y los proclaman como evidencia de la inevitable inmoralidad de la política entre naciones. Luego toman una metáfora aún más famosa sobre anarquía, que no deja de ser sólo una metáfora, de las páginas de Thomas Hobbes, y dicen a sus estudiantes que ella representa un cuadro esencial de la realidad interestatal. Sostienen esta hipótesis de la amoralidad básica de los Estados como punto de arranque, que lo es, pero también demasiado

<sup>1</sup> Profesor Asociado y Asistente del Canciller de la Universidad de Boston. Ha publicado y disertado ampliamente sobre un buen número de temas, incluido relaciones internacionales después de la guerra fría, moralidad y política exterior de los Estados Unidos, intervención humanitaria y las Naciones Unidas, ética y "real politik". También publicó artículos y libros, entre otros *Ethics and Statecraft: the Moral Dimension of International Affairs* (1995), *Notable US Ambassadors Since 1775* (1997), *Principled Diplomacy, Security and Rights in US Foreign Policy* (1993), *Shepherd of Democracy? American and Germany in the 20th Century* (1992), previamente ejerció la docencia en la Universidad de British Columbia en Vancouver. Mientras residía en Canadá recibió los premios *Barton Fellow in Peace and Security* del gobierno de ese país y el premio *Justice Batshaw Fellow in Human Rights* de la Fundación Canadiense para los Derechos Humanos. Actualmente está a cargo como editor de la nueva serie de libros titulada *Humanistic Perspectives on International Relations*, que publicará Praeger Press. La dimensión humana, y dentro de ella la ética, son centrales en la vocación de pensador y docente del profesor Nolan.



a menudo, como punto final, que ciertamente no es, de toda discusión teórica sobre política internacional. Lo hacen a pesar del importante hecho psicológico que los puntos de vista de Tucídides fueron deformados por las consecuencias brutales, pero aún así localistas, de la derrota del imperio ateniense, y de que en esencia, las conclusiones de Hobbes fueron extraídas de la observación del colapso del orden civil y de la sociedad civil durante la Guerra Civil Inglesa.

En resumen, demasiados profesores de Relaciones Internacionales sufren de una atracción fatal hacia lo históricamente trágico, a expensas de la apreciación de lo históricamente exacto y lo prácticamente posible: probablemente sean idealistas desilusionados, no los analistas pragmáticos que deberían ser si quisieran comprender la dimensión moral de los asuntos mundiales. Como rutina, proclaman a sus estudiantes (y a los periodistas, y a veces, más peligrosamente, a los hacedores de políticas) que la política mundial es ese reino donde la lucha por el poder es más cercanamente darwiniana en su carácter, y por lo tanto también en sus implicaciones y consecuencias morales y sociales. La sabiduría académica convencional nos dice que la arena política mundial es un escenario donde los actores se esfuerzan en una ardua lucha por sobrevivir. Se pueden aferrar a la existencia, nos dicen, sólo abrazando los preceptos y suposiciones desnudos de la *Realpolitik* o aún la *Machtpolitik*. En la política entre naciones, como en el estado imaginario de la naturaleza de Hobbes, "la condición del Hombre... es una guerra de todos contra todos", y la lucha por el poder no está mitigada por la norma legal o por ideas de represión moral. Para citar al poeta inglés, Lord Tennyson, la política mundial es una condición primordial en que los estados deben terminar "rojos en dientes y garras", o si no ser consumidos por otros Estados que son más poderosos o sólo más despiadados.

Es deber del analista político, dice esta altamente realista escuela de pensamiento, quitar el revestimiento de la civilización que oculta la brutal realidad de la política entre naciones. Una vez expuesta, veremos una realidad no disimulada donde la política es salvaje, letal y absolutamente centrada en sí misma. La única respuesta al simple ejercicio del poder físico brutal, dice este punto de vista auto-confirmante, es el poder compensatorio, y lo mejor que podemos esperar es un equilibrio siempre cambiante mantenido por la brutalidad, la astucia y el miedo. Todos los reclamos morales de los Estados o gobernantes, todos los reclamos que busquen considerar los intereses de otras comunidades políticas tanto como las propias, todos los esfuerzos hacia una organización interestatal cooperativa, deben ser considerados como ingenuos en el mejor de los casos, o temerarios, en el peor de los casos.

Esto es un enfoque vulgar de las cosas y, peor aún, una lectura profundamente engañosa de la historia de los pasados 450 años de política interestatal, usado muy a menudo por los más crudos realistas como justificación cuasi-filosófica para el complacido amoralismo de su propia nación sobre el comportamiento de la política exterior. No es una posición moral que pueda ser tomada seriamente.

Para ser justos, los más profundos pensadores realistas reconocieron que la política mundial despliega signos reales de organización social y aún de consenso moral. Por ejemplo, Hans Morgenthau comprendió que un consenso básico moral (y de clase) apuntaló la operación de balance de poder europeo en el siglo XIX. Hacia el fin de su vida, llegó aún a abrazar la persecución activa de los derechos humanos en política exterior, y acordó dirigir una organización no-gubernamental que presionó a Richard Nixon y su *eminence rouge*, Henry Kissinger, para que exija la libre emigración de los judíos soviéticos.

Pero los grandes realistas como Morgenthau eran también grandes humanistas. Sin tales pensadores, la visión más cruda de realismo sostenida por muchos académicos contemporáneos no es para nada realista. Al final, no ofrece una guía útil de acción práctica sobre la mayoría de los temas de interés internacional. Tampoco a nivel teórico explica la difundida evidencia de interés interestatal y de creciente compromiso hacia la creación de un



orden político global conocedor de los temas de justicia internacional y, aún muy recientemente, de justicia individual. Es un hecho de política mundial moderna, después de todo, que la mayoría de los Estados - incluyendo la mayoría de las grandes potencias - aceptan limitaciones significativas y auto-impuestas sobre su libertad de acción. Es también un hecho, no demasiado a menudo declarado, que la mayoría de los estados obedecen la mayor parte de las normas internacionales la mayor parte del tiempo en la mayoría de los temas. ¿Se viola algunas veces la verdadera norma jurídica por cierto en expansión o el principio de auto-contención? ¿Existen los Estados gangsters que desafían la norma de derecho internacional, o los temas en que el derecho es excepcionalmente débil o no se impone? Por supuesto que sí. Pero también es verdad que los Estados modernos y, en particular las grandes potencias contemporáneas, son mucho más observadores de la ley y auto-contenidos y "considerados hacia los otros" que sus predecesores de los siglos XVII y XVIII, o a principios del siglo XX. Esto puede no ser una condición permanente en asuntos mundiales. Pero es la condición presente, y es solamente realista para trabajar con la arcilla que tenemos delante nuestro.

Con esta introducción algo polémica, espero no haber simplemente inflado un poco más a este tambaleante muñeco de paja, antes de destruirlo en pedazos. Ya que son los hechos de la historia, sugiero, los que realmente desinflan este realismo tan crudo y difícil. Del mismo modo, son los hechos de la historia los que sostienen los vuelos más altos de la fantasía del idealismo sin contención. Entonces, ¿qué debemos hacer? Propongo como descripción incentivante de la realidad ética de las políticas mundiales una frase maravillosamente evocativa acuñada por Reinhold Niebuhr, que escribió en 1932 que la política internacional es "*el reino donde la conciencia y el poder se encuentran para elaborar compromisos tentativos e incómodos*".

Tomando esa idea de Niebuhr, declaro más afirmativamente el siguiente punto: el estudio de las Relaciones Internacionales concierne *inherentemente* a la teoría y práctica de la ética. Por cierto, esto es así en *todo estudio sobre política que valga la pena*. Cuando se pierde este enfoque sobre la naturaleza interrelacionada de ética y política, nos equivocamos en cuanto a la esencia de nuestro tema. Esa esencia es buscar la respuesta a la gran pregunta aristotélica que yace en el corazón de toda política y que da al cuestionamiento académico y a la acción política su alcance moral; a saber: *¿qué es el bien público?* Lo que diferencia al estudio de la política en el plano internacional de su estudio doméstico es meramente la escala de nuestro tema; la esencia moral - la duda de lo que es posible, y no solamente deseable - permanece igual. Globalmente, la pregunta "qué es el bien público" incluye necesariamente el interrogante sobre preocupaciones tales como cómo mantener y expandir la riqueza nacional, y cómo proveer la seguridad nacional. Pero como hace mucho tiempo que los Estados mismos han reconocido, requiere también que preguntemos cómo adquirir justicia internacional y cómo mantener la seguridad internacional.

Por lo tanto debemos radicar todo nuestro cuestionamiento en los duros hechos de la historia internacional, como así también en la práctica contemporánea. Ya que el mundo no es nuevo, aunque haya mucho de novedad en él. Hay grandes modelos para el modo en que los seres humanos conducen sus asuntos políticos. Necesitamos identificar y comprender estos modelos. No podemos presumir que arrancamos de la nada, de alguna *tabula rasa* ética sobre la que debemos escribir nuevas reglas, aunque lo deseáramos. Por el contrario, debemos estudiar cómo hemos llegado a este punto en la historia del mundo, o si no, podríamos cometer terribles errores presentando falsamente alguna solución local llevada a nivel de validez universal. Entonces, ¿qué nos dice la historia internacional?

Es un *hecho* que al menos desde la codificación de las ideas básicas de contención mutua, Westfalia 1648, los Estados han *organizado* cada vez más sus interacciones alrededor de ciertos principios clave. Y es un *hecho relacionado* que estos principios hablan sobre seguridad internacional y sobre la esperanza de lograr intereses comunes de un tipo más general.



Es un *hecho* que los Estados y las grandes potencias en particular han realizado guerras devastadoras y mantenido por décadas rivalidades nacionales, pero es también un *hecho* que el sistema de Estados ha desarrollado mecanismos sofisticados de "gobemance" internacional y establecido instituciones comunes que ayudan al reconocimiento creciente de intereses comunes importantes.

Es un *hecho* que los Estados lo han estado haciendo, reconociendo que hay poca o ninguna posibilidad de resolver los problemas comunes recurriendo a un gobierno internacional que reemplace su autoridad soberana. Tampoco desean erigir tal autoridad, como tampoco la mayoría de la gente común en cualquier lugar del mundo desea someter su soberanía política a alguna organización internacional, con la limitada excepción de la Unión Europea.

En resumen, realizar la necesaria función de *gobemancia internacional en la continua ausencia de un gobierno mundial ha sido y continúa siendo el problema central de la política mundial, y por ende, de la ética internacional, en un momento de la historia en que la humanidad permanece fracturada en casi 200 comunidades políticas reconocidas.*

Sin embargo, *ha habido* algún avance en los sistemas de los Estados al volver a moldear el mundo como un lugar más ético y más humano: de hecho, se ha conseguido un progreso muy importante. Este progreso, ético y práctico, (no estoy muy seguro de que haya una diferencia real entre esos términos dentro del reino político), se ha conseguido principalmente como reacción contra las grandes crisis en los asuntos colectivos de los Estados. Algunas grandes crisis sistémicas - la guerra de los Treinta Años, las guerras de Luis XIV y Napoleón, las dos Guerras Mundiales y la Guerra Fría - ayudaron a estimular un reconocimiento práctico por parte de los líderes mundiales de la necesidad de responder en forma nueva a los problemas que se habían convertido en ingobernables, que interferían con la operación básica del sistema estatal y, en particular, que amenazaban la seguridad y luego la supervivencia aún de sus miembros más importantes. En resumen, el progreso moral surgió principalmente de las iniciativas pragmáticas tomadas por los líderes que enfocaron las consecuencias de conflictos enormemente destructivos con un sentido urgente de nuevas prioridades, incluyendo prioridades éticas, y una comprensión de que en cierto sentido la vieja diplomacia había fallado. Lo que nosotros hoy llamamos "ética internacional" es mayormente el legado de respuestas prácticas por parte de los sistemas estatales al advenimiento intelectual, social, económico y tecnológico de la modernidad.

Habiendo dicho esto, deseo enfatizar que la historia internacional no debe ser considerada como un cuento trágico sobre la lucha siempre igual y cíclica por el poder, que tiene lugar de acuerdo con los ritmos básicos del equilibrio del poder. O al menos, no es *meramente* la historia del equilibrio del poder. La historia internacional, o las relaciones internacionales si se prefiere, es una historia de cambio - y no solamente de cambios en los jugadores o en las apuestas del juego. Más importante aún, es la historia de los cambios en las reglas institucionales del drama mismo. A lo largo de los siglos pasados, el drama de las relaciones internacionales ha mostrado una complejidad en aumento, por lo que quiero decir que los asuntos mundiales están aún más organizados. Y eso es verdad no solamente en términos de temas internacionales, instituciones, e independencia económica y cultural. Es aún más poderosamente cierto en el área de ideas compartidas sobre gobernanza internacional. Como resultado, como estamos sobre el horizonte del siglo XXI, hay en el sistema contemporáneo internacional una vasta capacidad para resolver problemas que en los siglos anteriores no admitían solución, o aún no se habían presentado.

Este desarrollo no surgió de la noche a la mañana, ni siquiera en el curso del siglo XX. Para comprender cómo está evolucionando la ética internacional hoy en día es esencial acercarse al tema desde el comienzo: es decir, con referencia a los hechos de la historia, del poder cambiante o del odio y la competencia étnica e interestatal, y la rivalidad económica que mueve



todavía los asuntos de las naciones. Pero debemos también considerar hechos paralelos en expansión de cooperación interestatal, interés mutuo y -a menudo en aumento- la búsqueda por parte de los líderes mundiales de objetivos humanitarios colectivos y otros propósitos más elevados que pueden animar, y ciertamente lo hacen, las decisiones de política exterior aún por parte de las grandes potencias.

En otras palabras, los recientes desarrollos en la ética de los asuntos mundiales son parte de un continuum en evolución en la práctica de los Estados. Esto puede aclararse a través de una serie de breves exámenes de la historia del reconocimiento por los *Estados mismos* que las viejas prácticas en la realización de la política mundial - las antes útiles y limitantes, pero ahora disfuncionales, vías de *raison d'état* y el equilibrio del poder - deben ser dejadas de lado, junto con conflictos confesionales y pretensiones universalistas de una era aún más lejana de historia internacional. Este reconocimiento era vacilante y a veces además retrógrado, pero sin embargo ha crecido en el transcurso de los tres siglos pasados. Eso ha resultado en la progresiva institucionalización de varias nuevas series de ideas sobre la "gobernancia" mundial, y en una trayectoria de cambio que favorece una reforma cada vez más liberal y también algún día posiblemente cosmopolita.

A lo largo de este tiempo ha habido períodos de especial creatividad y experimentación por parte de los Estados. Estamos ahora atravesando una época altamente creativa, en que se están experimentando significativas ideas liberales en política internacional con los Estados Unidos y algunas de las grandes potencias, al mismo tiempo que se encuentra nueva aceptación entre las potencias menores, y aún entre los Estados y sociedades no-liberales. Este intento de establecer un nuevo orden mundial más liberal, si me permiten aplicar una vieja frase que ha sido a menudo usada por tantos a través de los siglos, comenzó realmente al final de la Guerra de Crimea, con la expansión del concepto de "Estados civilizados" a las potencias no-europeas, y la inclusión de los individuos por primera vez como sujetos, y no meramente objetos, del derecho internacional. Se avanzó mucho gracias a la vacilante emergencia de los Estados Unidos desde su aislamiento histórico alrededor del final del siglo, para convertirse eventualmente en el dominante poder liberal, hacedor de reglas, y máximo ejecutor de las normas de gobierno en asuntos mundiales. Esta reforma liberal del sistema internacional, considero, fue sólo interrumpida superficialmente por las dos Guerras Mundiales y una tercera, la Guerra Fría. De hecho, visto desde una perspectiva histórica, esas crueles contiendas realmente resultaron en un mayor y más rápido afianzamiento de las normas liberales como reglas operativas del sistema estatal contemporáneo. Como estos conflictos llegaron a verse como evidencia definitiva de que las antiguas maneras de gobernar los asuntos mundiales no eran confiables, las potencias liberales victoriosas - y más que otros los Estados Unidos - dieron un paso adelante para ofrecer sus valores liberales internos como modelo para la reforma de los sistemas de Estado.

Por supuesto, los ideales liberales han sido a menudo sacrificados a cuestiones más inmediatas y estrechamente egoístas de interés nacional percibido incluso por los Estados Unidos (casi no necesito recordar a una audiencia en Buenos Aires ese hecho hipócrita de historia americana y hemisférica). Sin embargo, a pesar de sus fallas, Estados Unidos ha sido el Estado esencialmente impulsor de la transformación contemporánea del sistema estatal. Quizás más controvertido, considero - aunque sin aprobar los ambiciosos reclamos filosóficos hechos por Francis Fukuyama - que es verdaderamente cierto que los futuros historiadores verán el siglo XX como una época de triunfo de las grandes potencias liberales sobre todos los mayores adversarios intelectuales así como también geopolíticos. Por lo tanto, concluyo, la idea esquelética de una nueva relación internacional liberal que estuvo perdida en el mundo en los siglos XVIII y XIX adquirió músculo y carne real en el siglo XX. Finalmente, o por lo menos hasta que la próxima gran crisis sistémica exponga su debilidad, el internacionalismo liberal



será posiblemente la fuente principal de normas gubernamentales y principios éticos en la política mundial. No es la única fuente, pero será la decisiva entre los Estados.

\*\*\*

¿Cómo hemos llegado a este punto? Sugiero que es a través de una evolución conservadora de práctica interestatal que siempre fue vacilante, y algunas veces sufrió enormes y posiblemente fatales retrasos. Pero cualesquiera hayan sido los escollos, las realidades de complejidad en aumento significaron que el proceso retornó siempre al sendero de responsabilidad colectiva cada vez mayor para la gobernanza mundial, en un mundo donde un gobierno centralizado era no solamente inimaginable, sino que contenía una amenaza directa a los intereses de ciertas comunidades políticas. Dejando de lado algún movimiento ocasional de retroceso, esta evolución de la conciencia y práctica éticas de los Estados continúa avanzando porque en su raíz hay un reconocimiento pragmático que los viejos métodos de realizar política internacional ya no funcionan, y hoy en día amenazan realmente con la destrucción del sistema estatal y sus miembros.

Alrededor de 1645, las grandes potencias europeas, después de largo y sangriento conflicto, finalmente acordaron que ellas no podían ya sostener la vieja política de belicismo confesional. Entonces, se reunieron en Westfalia y, después de tres años de negociación aún cuando el conflicto continuaba, diseñaron una serie de principios seculares que terminaron con el belicismo confesional en Europa. Este arreglo de la cuestión religiosa que había dividido a Europa durante los 300 años anteriores ha sobrevivido hasta el presente (en todo lugar excepto unos pocos rincones aislados, como Suiza en el siglo XIX, Irlanda del Norte y los Balcanes en la actualidad). Ese gran acuerdo terminó con una guerra de generaciones y codificó fundamentalmente nuevas normas de gobierno alrededor de las cuales toda la humanidad está ahora organizada - de mayor importancia, la supremacía de la soberanía como principio central gobernante de toda política mundial. Su impacto y sus ideas se desparramaron por el mundo, si bien no intencionalmente, en los barcos coloniales de larga distancia y barcos de guerra de las grandes potencias durante la Era del Imperialismo. ¿Por qué? Porque estas normas ahora familiares y largamente aceptadas de soberanía del Estado y equidad soberana demostraron ser más favorables a las relaciones pacíficas - y de muchos modos, por lo tanto, más éticas - entre los Estados que las normas anteriores de ciudadanía compartida en una simple civilización cristiana. Es por eso que ellas también probaron, en su forma revisada, ser universalmente deseables, y han sido universalmente aplicadas.

Así, el sistema de Westfalia fue un éxito inmediato y, al mismo tiempo duradero. A pesar de que, desde el momento de su establecimiento en 1648, sus principales preceptos y prescripciones sufrieron ataques por parte de fuertes y débiles. Sus principios fundamentales de contención de soberanía, el equilibrio consciente del poder, y la no-interferencia en asuntos internos estuvieron durante los siguientes 150 años sufriendo el ataque del Estado más poderoso del momento. Francia, regida por Luis XIV y luego por Napoleón, desafiaban con fuerza unilateral el sistema de Westfalia y sus nuevas normas de gobierno. Pero Francia perdería, cuando el equilibrio de poder y las normas de gobierno de Westfalia actuaron conjuntamente para evitar su hegemonía. Con la derrota del primer intento francés de dominación bajo Luis XIV en 1713, pero especialmente con la derrota final de las pretensiones francesas en 1815, una transformación subyacente de la política mundial que tenía sus raíces en el acuerdo de Westfalia se hizo evidente al fin. El siglo XVIII había sido testigo de numerosas guerras de expansión y conquista imperial por y entre las grandes potencias; con implicancias globales por primera vez en la historia humana. Luego estas guerras dieron lugar a las mucho más pacíficas - aunque todavía imperialistas y altamente competitivas - relaciones internacionales durante la mayor parte del siglo XIX. Es un hecho que la incidencia, alcance, duración y niveles de violencia de las guerras de las grandes potencias en el siglo XIX, y aún en



el siglo XX, fueron mucho menores que los de las guerras del siglo XVIII. Esto fue así a pesar de las innovaciones enormemente importantes y más destructivas en el arte de la guerra, especialmente en las áreas de industrialización, mecanización y movilización de masas. Dicho simplemente, un porcentaje más alto de población de los Estados combatientes fue muerto o mutilado en las prolongadas guerras de los siglos anteriores que aún en las así llamadas guerras totales de los tiempos más recientes.

Aún de mayor importancia, los medios para la resolución de las disputas entre Estados – las herramientas de la diplomacia – han cambiado también. La naturaleza de las alianzas, la santidad de los tratados, el intensificado y creciente rol de las conferencias internacionales para discutir conflictos importantes, y los fines a los que apunta la diplomacia, todo ha sido transformado. Para dar sólo un ejemplo, y un ejemplo preñado de significado para el comportamiento ético de la gobernancia internacional, la incidencia de la partición de los estados cayó dramáticamente. En el siglo XVIII, los territorios eran divididos habitualmente sin considerar los deseos de la población residente. Por cierto, a dos hombres de Estado del siglo XVIII nunca se les hubiese ocurrido considerar que los deseos de la población fueran de algún modo relevantes sobre la cuestión de cómo podría dividirse justa o injustamente un territorio dado. Los Estados eran divididos, anexados, absorbidos, reducidos a efectiva impotencia internacional, o más aún eliminados por completo (incluyendo las alguna vez potencias importantes, como Polonia), solamente teniendo en cuenta los dictados temporarios del poder nacional o ventaja militar. Este no fue el caso en los siglos XIX o XX.

En el gran acuerdo de Viena en 1815, se establecieron nuevas normas de gobierno y reglas explícitas que limitaban con severidad la partición garantizando la existencia de todos los Estados en el sistema de Estados. En el siglo XX, por supuesto, este cambio transformador en la forma en que los Estados conducen sus asuntos evoluciona más aún. Los tratados de paz de 1919 a 1920, y la Liga de las Naciones, codificaron la nueva idea de sostener plebiscitos para afirmar un recientemente proclamado derecho a la autodeterminación de las naciones, aún las más pequeñas y más débiles. Este proceso fue cínicamente violado por los nazis, los soviéticos, y otros en la mitad del siglo para ratificar sus conquistas temporarias. Pero el principio no sólo sobrevivió tan cínica aplicación, contribuyó a revertir más adelante casi todas las conquistas forzadas hechas por Alemania, Italia, Japón y la Unión Soviética antes y durante la Segunda Guerra Mundial. En la actualidad, es virtualmente imposible ganar legitimidad para cualquier división, o de otro modo alterar el status político de cualquier territorio, sin recurrir a un referéndum supervisado internacionalmente.

Por ejemplo, sabemos que grupos de población en Puerto Rico, Sahara Occidental, algunos territorios en islas del Pacífico, y áreas más grandes como Quebec y Escocia, aspiran a la independencia total. Y sabemos que garantizando este deseo requeriría en la mayoría de los casos la partición o disminución de un Estado existente. ¿Tememos la guerra, como razonablemente podríamos haberlo hecho alguna vez? No, asumimos correctamente que el tema se resolverá, en parte, llamando a un referéndum que da legitimidad representativa a cualquiera sea el resultado del debate político. Esto representa un cambio importante en las formas más básicas de “hacer” política internacional, y en su cuestión fundamental: ¿quién controlará un territorio? Ya no es suficiente tener una fuerza superior y algún reclamo de derecho personal o dinástico para controlar un pequeño territorio que no desea ser así controlado. Este cambio es casi con certeza, aunque no sin problemas, un avance sumamente importante en la teoría y la práctica de la ética internacional. Esto no significa desconocer que otros territorios no tienen actualmente esperanza de independencia: por ejemplo, Tíbet o Kurdistán. No niega tampoco que el principio de representación democrática no siempre aparece a todos los observadores como la base correcta para decidir sobre temas de control soberano de territorios. Las cuestiones de las Malvinas o Cachemira representan disputas en



que los distintos principios de legitimidad están en conflicto y donde una parte no considera un referéndum como medio justo y apropiado para resolver un argumento. Pero la trayectoria de toma-de-decisiones en este tema está claramente dirigida a la representación como principio de legitimidad, y contra normas más antiguas y competitivas como ser los reclamos históricos, o culturales o geográficos. Por lo tanto, los debates sobre estos asuntos - y previas maniobras políticas - toman probablemente la forma de quién va a votar en el tema, no si la votación es la forma de resolver la cuestión o no. Entonces, la legitimidad de cualquier reclamo por la separación de Quebec de Canadá dependerá del resultado previo de los argumentos legales, morales y políticos que establecen los términos de la votación, incluyendo si debe votar sólo la población de Quebec o todo Canadá; y si un voto de Quebec por su independencia es obligatorio en todas las áreas de la provincia, aún en aquéllas en donde grandes minorías nativas permanecen sólidamente federalistas. Debo pensar que, con diferencias de la escala usada en el cálculo, lo mismo sucede con el problema de posesión de las Malvinas, aunque reconozco que puede no ser una conclusión popular en esta audiencia.

Hay otros ejemplos. La violencia en gran escala también declinó en el siglo XX, después de más de un cuarto de siglo de previo conflicto de los Grandes Poderes que se diseminó por el mundo comenzando en 1792. Este período de violencia ciertamente contribuyó a la siguiente declinación en el uso de la fuerza. Pero había habido, en una escala proporcional, períodos aún más grandes de violencia interestatal en los siglos XVII y XVIII, que no habían producido una declinación comparable de la violencia en las siguientes décadas. El agotamiento que siguió a la violencia de las guerras de la Revolución Francesa no fue, por lo tanto, la causa subyacente del carácter esencialmente pacífico de lo remanente del siglo XIX. Tampoco fue el caso que una coalición inherentemente más pacífica de estados había derrotado a Francia e impuesto su voluntad e ideas en forma de paz. En lugar de eso, parece claro que lo que pasó fue que la concepción fundamental del propósito de la política poderosa había cambiado. Las grandes potencias, basadas en una larga y sangrienta experiencia, habían aprendido finalmente que debían encontrar algún otro modo de resolver sus más serias experiencias políticas sin guerra, ya que esto había probado ser tan ineficaz en llegar a soluciones duraderas como destructivo de la riqueza y bienestar nacional. Lo que había cambiado más significativamente, en resumen, fue el rol de las ideas y experiencias - de la historia - en dar forma a las Relaciones Internacionales. Las grandes potencias habían, a través de larga y sangrienta experiencia, llegado finalmente al acuerdo de que no podían ya seguir la vieja política. Entonces, se reunieron en Viena y luego, bajo el sistema Congreso y Concierto que continuó hasta el estallido de la guerra de Crimea, no sólo para disponer de la Francia derrotada sino para diseñar nuevos métodos de negociación y solución de disputas, y nuevas reglas de gobierno internacional a las que se adherirían voluntariamente. Es notable que luego ellos rápidamente rehabilitaron a Francia, y adoptaron su rol necesario dentro del Concierto de Europa - que fue lo más cerca que el mundo llegó a una organización internacional y la gobernancia del mundo en el siglo XIX. Por supuesto, estaba en el interés y en la naturaleza de las grandes potencias que, una vez que habían acordado sobre estas nuevas reglas, insistieron en que todos los Estados más pequeños estuvieran comprometidos en forma similar. Esto es un dato importante para mencionar; pero no descalifica el Concierto de Europa como uno de los grandes y por cierto progresistas logros en la ética y diplomacia internacional del siglo XIX. De la misma forma, el fracaso de una posterior generación en recordar la lección no significa que debamos decir que no se hizo ningún progreso. Porque cuando luego las grandes potencias emergieron de la guerra, fueron más allá, pero en la misma dirección básica: establecieron organizaciones internacionales *permanentes* y se comprometieron a una búsqueda *permanente* de paz sostenida.

Otra característica de la política mundial contemporánea - intervención humanitaria - tuvo también sus raíces en el cumplimiento de nuevas reglas bajo el sistema de Concierto del siglo



XIX. ¿Cómo transformó el sistema estatal el principio westfaliano de un derecho absoluto de no-intervención en los asuntos internos de un estado en un principio modificado de lo que hoy en día casi alcanza a un derecho de intervención humanitaria internacional, justificado recurriendo a principios de justicia universal y derechos humanos? La primera vez que las grandes potencias sostuvieron un nuevo derecho a intervenir en los asuntos de otro Estado, no motivado por *force majeure* fue en 1827, cuando Gran Bretaña, Francia y Rusia intervinieron ostensiblemente en nombre de la autodeterminación e independencia griega del Imperio Otomano. Más problemáticamente, la reaccionaria "Santa Alianza" intervino catorce veces para reprimir rebeliones republicanas en Europa, y aún una vez amenazó con intervenir en América Latina en la década de 1820 para restablecer las monarquías española y portuguesa. Una y otra vez, durante el siglo XIX, varias grandes potencias, ya sea sinceramente, cínicamente o más comúnmente por ambas razones y por intereses geopolíticos, intervinieron diplomáticamente y algunas veces aún militarmente en nombre de minorías étnicas o religiosas perseguidas en países periféricos. Rusia defendió a los cristianos ortodoxos y eslavos bajo el dominio turco; Gran Bretaña y Francia defendieron a los cristianos en Medio Oriente y a los judíos en Rumania; después de la Guerra Civil, los Estados Unidos objetaron el mal trato hacia los judíos en Rusia y Turquía y hacia los cristianos en Japón y China, etc., etc. A principios del siglo, los ingleses encargaron a la Marina Real la tarea de terminar con el comercio de esclavos, seguramente por diversas razones, pero en parte de acuerdo con una creciente repugnancia moral doméstica e internacional por ese comercio aberrante. Nuevamente, terminar con el comercio de esclavos - y la notable idea de usar la fuerza nacional para hacerlo - nunca se le hubiera ocurrido a ningún hombre de Estado europeo durante los siglos anteriores.

Durante el siglo XX, la Liga de las Naciones y las Naciones Unidas trataron de organizar y controlar la incidencia y el carácter de intervenciones enérgicas sometiendo esas cuestiones a prolongados debates. Generalmente, el efecto fue la impotencia que abrió el camino para que una de las grandes potencias siguiera adelante e interviniera unilateralmente. Las intervenciones fueron múltiples antes de 1939: Estados Unidos en América Central, Japón en el Lejano Oriente, y Francia y Gran Bretaña en África. Las Naciones Unidas tuvieron modestamente más éxito que la Liga: aún no pudieron manejar los "casos difíciles" en los que una gran potencia expresó un interés vital, pero a través de la innovación de mantener la paz y sus actividades sociales y económicas comenzó a tener algún papel en áreas fuera de los intereses declarados de las grandes potencias durante la Guerra Fría. Después de la Guerra Fría hemos visto una explosión de intervenciones, para las que todavía no se han elaborado las reglas. Por supuesto, sigue siendo cierto que las grandes potencias aún proclaman el derecho a una acción unilateral donde lo consideran conveniente: las recientes huelgas en Estados Unidos contra Afganistán y Sudán son sólo el último caso puntual. Pero hay también algo nuevo en el mundo. El total significado de la intervención multilateral en Somalia todavía debe ser evaluado. El juicio convencional ha decidido que la intervención fue un fracaso, pero yo dudo que la historia lo juzgue de esa manera. Más posiblemente se verá como el primer y parcialmente exitoso esfuerzo en diseñar una nueva forma de responsabilidad colectiva para "Estados fracasados". Creo que esto puede todavía convertirse en uno de los más importantes desarrollos en la teoría y práctica de la ética internacional.

Por ejemplo, recientemente los Estados africanos han descartado su anterior feroz insistencia sobre el derecho absoluto de no-interferencia en los asuntos internos de los Estados de independencia reciente (siempre fue aceptable para los africanos criticar a los estados coloniales y a Sud África del apartheid). Tanzania una vez intervino en Uganda, y como resultado fue diplomáticamente aislada en el continente. Pero como sabemos, las tropas nigerianas están luchando en Sierra Leona y Liberia como parte de una fuerza de intervención totalmente de África occidental llamada ECOMOG (curiosamente, la justificación moral y legal



para la intervención de Nigeria en Sierra Leona es restaurar los resultados de las elecciones democráticas); tropas de Ruanda, Angola y otras extranjeras están luchando en el Congo, con algunas marchando para derrocar el gobierno en Kinshasa por segunda vez en 18 meses. Todas estas acciones están siendo justificadas públicamente como formas de "intervención humanitaria armada", o basadas en alguna otra afirmación moral y legal. En ninguna parte se justifican públicamente en términos de *raison d'état*.

Esta distinción tiene implicancias para la teoría y la práctica de los asuntos mundiales que no pueden preverse en su totalidad. Podemos imaginar, por ejemplo, que se está estableciendo un precedente para una intervención internacional algún día lejano para restablecer la democracia en Nigeria.

El grado de orden real y avances en el logro de la justicia internacional es decir, justicia para pueblos y naciones en su totalidad, no siempre se muestra claro a los observadores. ¿Por qué? Porque hay una tendencia de observación, quizás aún humana básica a poner el centro de atención en los fracasos espectaculares donde los Estados no cooperan – en resumen centrarse en la guerra. Y la guerra está todavía entre nosotros. En forma más mundana, pero igualmente real y por cierto, más frecuentemente, hay instancias y numerosos temas donde los Estados exhiben niveles extraordinarios de cooperación, al menos al ser juzgados por estándares históricos.

A pesar de las apariencias superficiales por lo contrario, a partir del caos del siglo XX, se ha desarrollado un nuevo y todavía detenido consenso entre las grandes potencias sobre las *normas centrales de gobierno* para regular y moderar sus relaciones; las potencias menores no tuvieron tanto que decir sobre estos arreglos, pero en general ellos también se benefician. Debemos comprender que estas normas son en gran parte liberales y democráticas en su carácter básico.

Como los generales de Clemenceau, los diplomáticos están generalmente tan ocupados tratando de evitar la última guerra que no pueden prevenir y evitar la próxima. Aún así, el *efecto sedimentario* de sus esfuerzos ha sido construir, hacia finales del siglo XX, una isla sustancial de instituciones públicas y normas centrales de gobierno. Este refugio permite a los Estados, a nivel significativo, soportar la contracorriente de anarquía que todavía caracteriza las relaciones internacionales en su peor aspecto.

Aún así, no debemos pasar directamente del cinismo a la naïveté sin aprobar la prueba de la experiencia histórica o de adquirir cualquier prudente conocimiento en el camino. Como tampoco debemos descartar todas las afirmaciones morales hechas por los Estados; entonces no debemos tomar a valor nominal las motivaciones que ellos han declarado conjuntamente en altisonantes tratados multilaterales o en la retórica y propaganda nacionales.

Por ejemplo, no debemos señalar los instrumentos que denuncian guerras agresivas, como las declaraciones surgidas de las Conferencias de La Haya y Versalles, las Cartas de la Liga de las Naciones y de las Naciones Unidas, y especialmente el Pacto Kellogg-Briand de 1928, como ejemplos de una genuina conciencia moral de parte de los Estados.

En lugar de eso, se debe notar que durante los dos grandes períodos de diplomacia creativa en el siglo XX, cuando más principios liberales se introdujeron en los tratados internacionales y en el derecho internacional general, los líderes de las victoriosas grandes potencias no reconocieron que sus propios Estados podían compartir tendencias guerreras. Pero identificaron el carácter político interno de sus opositores vencidos como problema clave. Guiándose por Woodrow Wilson, los vencedores de la Primera Guerra Mundial declararon que la autocracia entre las potencias centrales es el obstáculo esencial para la paz, mientras que los ganadores de la Segunda Guerra Mundial - Estados democráticos y comunistas por igual - denunciaron al fascismo en los Estados del Eje como inherentemente agresivo, sin considerar



las raíces más profundas de conflicto o causas más generales de agresión. Ni Woodrow Wilson en Versalles ni Joseph Stalin (ni Franklin Roosevelt o Winston Churchill, en ese tema) en Yalta y Potsdam aceptaron que sus propios Estados podrían ser también capaces de agresión o imperialismo.

Más que un brinco de imaginación moral por parte de los "Estados señores de la guerra", lo que ha estado sucediendo durante este siglo es un vuelco del *trinquete de hipocresía*, si se me permite usar una metáfora de la mecánica, por la que los principios éticos entraron al diálogo permanente entre Estados inicialmente por razones de auto-conveniencia en su mayor parte: una vez afirmados, no era posible retornar a los viejos hábitos, y así, en cierto sentido, tomó impulso el progreso moral, legal y luego práctico. Esta conclusión parece ser más aceptable que la tesis que expresa sin reservas que los Estados han dado expresión a los ideales éticos porque reconocen tanto el poder guerrero en el ojo de los opositores, como la viga en el propio. El movimiento impulsor por razones hipócritas o por lo menos de inmediata auto-conveniencia es la única forma de progreso posible hacia una comunidad de Estados descentralizada.

He llegado finalmente al punto decisivo de mi argumento, que es seguramente el más contradictorio. Es verdad que a pesar de la extraordinaria violencia del siglo XX y también a causa de ella, la búsqueda de instituciones mutuamente ventajosas y compartidas por parte de los Estados se destacó especialmente: las conferencias son ahora una constante en la política mundial, bajo la forma de la Liga, las Naciones Unidas, la OSCE, la OEA, etc. Literalmente, miles de organizaciones internacionales se ocupan en distintos grados de éxitos y fracasos en temas culturales, económicos, médicos y sociales que anteriormente ni siquiera eran considerados del dominio correspondiente a los gobiernos nacionales, ni que hablar de la gobernancia internacional. Todo esto es bien sabido. Mi punto de controversia es éste: la correlación entre la primacía de los Estados Unidos en el siglo XX y el éxito del sistema liberal-internacionalista de reforma de los Estados *no es coincidencia*.

Después de cerca de un siglo completo de horrible conflicto, de violación y pillaje de naciones enteras, y varios cientos de millones de muertes violentas, finalizar el siglo con una paz y prosperidad relativas es una hazaña enorme, bien digna de celebrar. Pero es un logro que posiblemente no se hubiera alcanzado, o al menos no tan pronto como se logró, sin las *políticas* generalmente *reformistas* seguidas por los Estados Unidos, con intervalos hasta mediados del siglo, pero con vigorosa dedicación desde entonces.

Los Estados Unidos desempeñaron un papel principal en la civilización de la política internacional después del descenso del sistema de los Estados al barbarismo no sólo una sino dos veces, y casi tres, en este siglo. Los Estados Unidos no iniciaron el proceso de suavizar la política internacional. Y, como Gran Potencia, ha actuado a veces como freno conservador sobre potencias menores con agendas legales o morales más ambiciosas, o al menos más apremiantes.

Pero por sobre todo, los Estados Unidos desempeñaron un papel central al originar estos cambios. Par cierto, a todo lo largo del siglo XX, su predisposición a aplicar un poder preponderante en la elaboración de normas de gobierno más liberales - que acordaron también con un sentido de *esclarecido propio interés* - fue la causa conductora de la mayoría de los cambios fundamentales en las relaciones internacionales. Esto ha sido, en un todo, un cambio muy favorable. Este enfoque liberal-internacionalista de la política mundial es ahora apoyado por muchas naciones - algunas de las cuales llevaron la agenda mucho más allá de la sostenida por Washington. Es la fuente central de virtualmente todo el pensamiento sobre ética y Relaciones Internacionales.

\* \* \*



No fue una mera coincidencia que las dos explosiones de revisión liberal-internacionalista del derecho internacional, y la reforma de principales organizaciones internacionales, ocurrieron cuando los Estados Unidos gozaban de poder preponderante en asuntos mundiales, después de haber sido sacados de su histórico aislamiento al haber participado en una gran guerra.

En 1919 y nuevamente en 1945, fueron principalmente representantes de los Estados Unidos quienes prepararon el camino hacia lo que ellos esperaban que fuera una paz más duradera en términos de suposiciones liberales tradicionales sobre las básicas *causas de guerra*: es decir, (1) creación de instituciones representativas en las naciones derrotadas (visto como una restricción en el ansia de poder de minorías tiránicas y agresivas); (2) una baja general de barreras para prosperidad mutua a través del libre comercio (lo que, se pensaba, encargaría el problema de escasez y competencia por recursos limitados, visto a su vez como origen principal de la gran Depresión y por lo tanto también de la Segunda Guerra Mundial).

Tres veces en el siglo XX, en el despertar de dos guerras mundiales y la Guerra Fría, los estadistas estadounidenses usaron el gran poder y prestigio de América para imbuir las relaciones internacionales con una serie de ideas liberales de gobierno, muy notablemente seguridad colectiva y libre comercio, pero incluyendo también nociones liberales de autodeterminación, democracia, y respeto por los derechos humanos básicos.

Superficial y retóricamente, estas enmiendas apuntaban a suplantar el equilibrio de poder y esferas de influencia. De hecho, fueron diseñadas para subscribir y estabilizar un equilibrio del sistema de poder que favorecía los intereses americanos. No hay nada sorprendente en eso. Todas las grandes potencias buscan inclinar el equilibrio de poder a su favor. Unos pocos aún pueden hacerlo, por un tiempo.

En otras palabras, como cualquier otra gran potencia victoriosa después de una gran guerra, caliente o fría, los Estados Unidos buscaron restablecer la paz internacional basados en un nuevo equilibrio de poder que protegía sus intereses vitales, y en lo posible aumentaba su influencia en territorio derrotado. Lo hicieron así después de la Primera Guerra Mundial en Versalles, pero luego abandonaron el proyecto; trataron nuevamente después de la Segunda Guerra Mundial, primero a través de las Naciones Unidas y el sistema Bretton Woods, luego el Plan Marshall y la OTAN. Y lo está haciendo nuevamente ahora al encontramos aquí hoy: dentro de la OSCE, donde se ha insistido sobre derechos humanos básicos y representación política como las bases subyacentes para la seguridad en Eurasia; más concretamente con la expansión de la OTAN como medio de territorio de seguridad ganado en la Guerra Fría; y proyectando las ideas americanas y algunas afirmaciones más duras en regiones hasta ahora cerradas tales como las repúblicas anteriormente soviéticas en Asia Central.

Pero además, los Estados Unidos han buscado en forma casi constante reforzar el equilibrio de poder, subyacente y necesariamente más burdo, con nuevas *ideas liberales* en su mayoría sobre cómo sostener una paz duradera: (1) a través de distintas versiones de seguridad colectiva, o al menos de defensa colectiva, en que el poder debe ser equilibrado con anterioridad y conscientemente, por medio de acciones conjuntas de la comunidad internacional en su totalidad con el fin de detener y contrarrestar la agresión; (2) a través de un papel de relevancia para las organizaciones internacionales que se ocupan de asuntos de seguridad, economía y sociales en las naciones y entre ellas; (3) promoviendo el respeto por la autodeterminación de pueblos y naciones; (4) promoviendo activamente lo que ha probado ser la idea más maravillosamente subversiva del siglo, la democracia liberal; y (5) sosteniendo el Open Door (libre comercio) en las relaciones comerciales.

Todo el tiempo en que los Estados Unidos lo hacía, sus presidentes condenaban constantemente el viejo sistema de equilibrios y esferas de influencia política y económica. Aún así, ellos, o muchos de ellos, *tácitamente reconocían* las reales esferas de influencia de otras



grandes potencias y mantenían una esfera real - aunque en general negada oficialmente - de influencia de ellos mismos en las Américas, a través de la Doctrina Monroe, pactos hemisféricos de seguridad y, cuando era necesario, intervención directa (el trinquete de hipocresía está actuando nuevamente).

*Permítaseme exponer el caso tan simple y directamente como sea posible:* el apoyo de Estados Unidos a normas liberales de gobierno y cooperación interestatal sobre asuntos económicos y sociales surge de su carácter básico como poder liberal esencialmente satisfecho. Después de todo, los Estados Unidos ya habían cumplido todo su deseo de expansión como imperio continental en el siglo XIX.

Es por eso que la insistencia americana en estas ideas fue al principio recibida con desdén y luego con enojo por otros poderes, incluyendo otras democracias, que aún no estaban satisfechas con su propio lugar en el sistema internacional, o bajo el sol, como lo pensó alguna vez la Alemania del Kaiser. Otras grandes potencias, y algunas menores, comprendieron lo que los americanos algunas veces escondían incluso de ellos mismos: que las normas que los Estados Unidos proclamaban como universales eran también, en feliz coincidencia si Ud. era americano, ideas que apoyaban un *status quo* en el que los Estados Unidos ya habían alcanzado la posición de principal potencia.

Estas ideas no reflejaban las demandas revisionistas de los demandantes muy poco satisfechos, tales como antes la Alemania Nazi o la Unión Soviética, u hoy en día algunos poderes del Tercer Mundo (Irak, Irán, India o Serbia, por ej.). Y vale repetir que las motivaciones americanas estaban fuertemente condicionadas por pragmáticos intereses del Estado en seguridad o ventajas económicas, y no derivaban de altruismo nacional o excepcionalismo moral. Sólo apreciando esta realidad dual en el corazón de la política exterior americana, podemos apreciar en su totalidad la esencial paradoja que la aplicación del "poder hegemónico" de América al objetivo de cambiar las ideas de gobierno sobre paz y seguridad era la condición necesaria, aunque no la única o suficiente para la elaboración y distribución de muchas de las normas internacionales identificables en la actualidad.

*¿Qué significa esto para la teoría y práctica de la ética?*

Los analistas y líderes políticos en las principales democracias están una vez más embarcados en un debate de amplio alcance sobre el lugar correcto de los principios democráticos liberales como ideas gobernantes en el comportamiento de la política exterior y la gobernancia general de los asuntos mundiales y las relaciones entre naciones.

Ya sea en forma manifiesta o no, las discusiones sobre el rol de las democracias en los asuntos mundiales post-Guerra Fría se centran frecuentemente en propuestas para un compromiso entre un interés a largo plazo en la promoción de valores e instituciones liberal-democráticos en conjunto, y las complejidades morales y prácticas surgidas de la necesidad de una seguridad de corto plazo, que aún puede conseguirse principalmente por medio de una cruda política de balance de poder contra estados no democráticos y otros Estados hostiles. En la actualidad, hay evidentemente un consenso preliminar que emerge entre las democracias hacia un realismo modificado, si se quiere un liberal-realismo, que considera que la seguridad nacional descansa sobre una confederación poco realista de sociedades libres, interdependientes.

Visto de este modo, la preocupación por la promoción de valores democráticos y normas morales en las relaciones internacionales, cuidadosamente buscada, no es contraria al prudente respeto por los requerimientos del equilibrio de poder. En cambio, la seguridad nacional y el balance mismo de poder deben ser vistos a través de una lente liberal, pero bien



enfocada desde el realismo con respecto a asuntos mundiales. De este modo, debería haber un esfuerzo consciente por desarrollar una comunidad en expansión de naciones democráticas, reforzada por una tradición de moderación en la política exterior basada en valores políticos compartidos y economías interdependientes.

Este consenso emergente - si es así como tal - en el conocimiento de lo que podríamos llamar un liberalismo prudente depende mayormente del fundamental éxito geopolítico de la política exterior americana y occidental desde 1945. El entusiasmo que rodea los sucesos de 1989-1991 se siente ampliamente en occidente, a pesar de la creciente preocupación sobre el gasto de la unificación germana, el neo-aislamiento americano, y el fracaso general en responder significativamente a la guerra en Yugoslavia, al genocidio en Rwanda, o a la regresión política en Camboya.

Inmediatamente después del éxito de la contención y subsiguiente colapso del sistema e idea soviéticos, la sugerencia estratégica de que Europa oriental y los anteriores territorios soviéticos se conectaran al sistema occidental político y de comercio ha pasado virtualmente sin cuestionamientos. Mayormente, los términos de cuáles mecanismos a usar y cómo y dónde promover liquidez e inversiones extranjeras directas han sido temas de preocupación.

Pero no es únicamente o aún principalmente la reivindicación de la estrategia de contención el análisis irresistible - si ése fuera el caso, uno esperaría ver más recetas prácticas realistas. En lugar de eso, la imagen más dominante y vital que repercute desde la historia de la Guerra Fría es el hecho notable de la recuperación económica y la rehabilitación democrática de las naciones fascistas derrocadas después de 1945. Eso era, después de todo, el núcleo de la doble contención de Alemania y Rusia diseñada por inspiración y poder americanos, y sostenida también por el empeño europeo y japonés.

La gran visión estratégica del Programa de Recuperación Europea (el Plan Marshall) y la exitosa federación de Alemania y quizás Europa, ha dejado una profunda impresión en la comunidad internacional. Y es ahora la imagen dominante de cómo debe construirse el progreso en los asuntos mundiales. Y por una buena razón.

\* \* \*

Hoy en día, una coherente comunidad de estados democráticos, liderada por los Estados Unidos, mantiene sus valores políticos e intereses económicos como modelo para un sistema de Estados más grande. Nuevamente, no debería sorprendernos que ellos sostengan este ambicioso reclamo. Porque ha sido la ampliamente exitosa lucha por el poder por parte de las democracias liberales la que ha reformulado las ideas gobernantes del sistema internacional.

*Esa es la esencia de la paradoja central que he analizado hoy aquí. Lo repetiré por razones de claridad: ha sido la deliberada aplicación del poder de las naciones democráticas, en particular las democráticas grandes potencias, antes que un aumento general de la sensibilidad moral por parte de todos los Estados lo que ha promovido eficazmente ideas liberales fundamentales como nuevas normas guía de la política internacional. Al mismo tiempo, es cierto también que estas normas proveen de un moderado apoyo ideológico a los intereses de seguridad y los reclamos económicos de los Estados liberales.*

Mientras que se debe reconocer claramente esa conexión entre principio proclamado e intereses materiales, ésta no necesariamente se aparta de la validez moral o la potencial universalidad de estas normas. Como ha señalado astutamente el gran pensador legista Louis Henkin en su estudio de convenciones internacionales sobre derechos humanos, la idea de que un ser humano no debe ser sujeto de torturas u otros abusos por capricho de un Estado dado fue históricamente occidental en origen, pero no es de ningún modo inherentemente occidental en contenido. Bien, esto puede valer también para seguridad colectiva modificada, ideas de



legitimidad y autodeterminación políticas, la regla de una ley internacional reformada, e ideas similares de gobierno que han ganado amplio respaldo en este siglo, aún entre poderes no-liberales. Porque, mientras estos principios sirven los intereses de los Estados liberales, son también potencialmente beneficiosos para todos los Estados, y esto está siendo cada vez más reconocido en lugares tales como China, Asia Sud-occidental, América Latina, y aún también aquel tan lejano y aparentemente tan desesperanzado entre los continentes, África.

Dicho simplemente, el equilibrio de poder global se ha inclinado en dirección del liberalismo, con la forma de sociedades de libre-comercio. Hoy en día, por primera vez en la historia, la mayoría de las naciones más poderosas del mundo son democracias liberales, o están luchando por serlo. Más aún, las democracias maduras y enormemente poderosas en el corazón de este sistema forman un bloque genuinamente interdependiente que desborda confianza ideológica, y rebosa de poder económico y militar - no debemos permitir que apariencias momentáneas en contrario nos aparten de este importante hecho.

Esta gran coalición de sociedades de libre comercio que ocupa ahora el centro de la política mundial contemporánea diseñó una serie de instituciones y prácticas, a nivel regional y mundial, colmadas con sus propios valores democráticos. En lo regional, es mayormente producto del carácter doméstico compartido de la comunidad atlántica de naciones democráticas (incluyendo últimamente una más débil extensión pacífica a Japón y las más pequeñas democracias asiáticas), que se hizo más concentrada por casi cincuenta años de esfuerzo común para enfrentar un adversario común.

A nivel de instituciones mundiales, el éxito del internacionalismo liberal ha sido apenas el resultado de la sostenida aplicación del preponderante poder americano. Ese poder fue, por supuesto, aplicado a fomentar los intereses nacionales de Estados Unidos, pero esos intereses se definían frecuentemente como opuestos a la creencia que la única guía a lo posible en asuntos mundiales era una cruda *Realpolitik*.

Así, ni las entusiastas ideologías ni la cínica falta de visión necesitan tenerse en cuenta, ya que las democracias y Estados asociados, quizás pronto incluyendo a Rusia y China, buscan conjuntamente un consenso gobernante internacional para el siglo XXI.

La necesidad de una distribución más justa de responsabilidades entre las grandes naciones, y una toma de decisiones más equitativa, es claramente evidente y no se conseguirá sin tensiones. Pero ya se están haciendo ajustes que llevan la promesa de una prudente aunque creativa política liberal.

\* \* \*

Sin embargo, *deseo terminar con esta advertencia*: Precisamente porque las naciones democráticas han tenido tanto éxito al *reformular* los principios gobernantes de las relaciones internacionales, es de suma importancia que ellos no se complazcan en la presunción de que son capaces de *transformar* fundamentalmente el mundo político internacional forjado en Westfalia hace unos 350 años. Es esencialmente importante abjurar de la complaciente tentación nacida del éxito: el proclamar que los valores liberal-democráticos son el punto final de la historia, permanentemente triunfantes.

Pero, habiendo dicho esto, es también una mejor parte de la sensatez abstenerse del concepto de los crudos cínicos que sólo pretenden ser realistas, y que nos harán creer que la extraordinaria difusión de las ideas, instituciones y normas de gobierno democráticas en el mundo moderno es sólo una fase transitoria en un sistema político mundial condenado para siempre a sufrir los funestos efectos de la anarquía y la embrutecedora competencia nacional.

Para aceptar esta primera conclusión - que podemos rehacer la política en una imagen completamente liberal - significa negarse a considerar lo que puede ocultarse detrás del



limitado horizonte de la historia contemporánea. Y es ésa una posición a adoptar peligrosa y por cierto arriesgada, ya que debemos siempre tener en cuenta las tormentosas nubes de conflicto y cambio que pueden muy bien estar latentes detrás de nuestro campo de visión actual. Pero del mismo modo, aceptar la segunda conclusión - que nada puede cambiar o ha sido cambiado en el modo brutal en que las naciones y los Estados conducen sus relaciones - significa nunca elevarse por sobre una burda falacia ética, y de ese modo condenarse a sí mismo y a otros a su eventual cumplimiento.

Existe un tercer, aunque más difícil, camino. Este implica buscar lo que el gran erudito wilsoniano Arthur S. Link, fallecido, llamó "un realismo más elevado" en cuanto a los asuntos exteriores. Considerada así, la comunidad internacional de Estados ya ha demostrado habilidad para confiar en y universalizar los valores básicos del internacionalismo liberal, insertados ahora en el sistema como ideas directrices. Por lo tanto, se puede progresar muy lentamente en la construcción de nuevas leyes e instituciones, y en la difusión de normas morales, que permanecen en el tiempo para civilizar los medios por los cuales los Estados se comprometen y resuelven sus conflictos más graves.

Para parafrasear a Robert Frost, las democracias han recorrido, durante el siglo XX tan sangriento, el camino menos transitado en la conducción de su diplomacia, y que puede todavía hacer toda la diferencia en el incierto mundo por venir.

Vivimos ahora en la Edad de la Democracia. Las ideas democráticas han sido puestas en su lugar principalmente para servir los intereses de los poderes liberales dominantes. Pero estas ideas son más grandes que los Estados que las promueven. Si hay un peligro en todo esto, es que podemos caer en el mismo error de otras épocas, que fue llegar a la conclusión de que la solución para el último gran conflicto internacional es la validez permanente y la aplicación universal. Un día, la idea liberal llegará también a sus límites, y será tarea de los hombres y mujeres pensantes diseñar nuevas soluciones para problemas aún desconocidos.

Y es así: la política continuará siendo ese "reino donde la ética y el poder se encuentran, para resolver compromisos inciertos e incómodos".

\* \* \*