

Las alternativas del orden mundial: mas dilemas que certezas

Mariana Luna Pont

“...Cuando nos aproximamos honestamente a los periplos y problemas que tiñen la escena mundial es fácil abandonar completamente la esperanza. Es posible que los acontecimientos se hayan vuelto tan complejos y las presiones tan intensas, que no seremos capaces de escapar al desastre creado por nuestras propias acciones y miedos, y, sobre todo por el poder depositado en nuestras manos por la ciencia moderna, devota del Estado-nación. Aceptar esta visión de futuro es adoptar un consejo para la desesperación. Así, como no podemos evitar este desastre, no tenemos la obligación moral de tratar de evitarlo...”¹

Las dos últimas décadas han estado marcadas por cambios sustanciales en las relaciones internacionales, tanto como en la disciplina académica que las estudia. Los cambios del orden mundial estuvieron acompañados por una creciente preocupación sobre el destino de la humanidad, los dilemas que enfrenta y la necesidad de avanzar hacia la identificación de respuestas colectivas y simultáneamente por la revisión de las principales perspectivas analíticas y herramientas conceptuales con las que se procura comprender su naturaleza y alcances.

Las graves situaciones que vivió el mundo durante la última década del siglo XX – en Africa, la ex Yugoslavia y Medio Oriente-, el desarrollo de acciones terroristas cada vez mas sangrientas y el impacto negativo de la globalización en términos económicos, sociales y ambientales, fueron demoliendo las expectativas optimistas que predominaron durante la primera parte de la post guerra fría.² En este contexto, los debates comenzaron a enfocarse en torno a un conjunto de temas tales como el nuevo patrón de polaridad, las transformaciones del mundo westfaliano, las nuevas formas de conflictividad y su abordaje; las alternativas por las que atraviesa el principio de no intervención y su reflejo en las doctrinas del derecho internacional; el espacio de la ética de las relaciones internacionales, de la diversidad étnica, religiosa y cultural y de los valores de la comunidad internacional.

Tan pronto concluyó el ciclo de la guerra fría se instaló un debate en torno de la necesidad de una reformulación de las instancias multilaterales, en particular de las

1. J. Hare y C. Joynt, *Ethics and international affairs*, Londres, the Macmillan Press, 1982, citado por Lisandro Martín, *La Ética de la Secesión en los conflictos profundamente enraizados* (Tesis), USAL, 2002

2. Mónica Hirst, Carlos Perez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *Imperio, Estados e Instituciones. La política Internacional en los comienzos del siglo XXI*, Altamira-Fundación Osde, 2004.

Naciones Unidas, orientadas a mejorar su rendimiento y capacidad de enfrentar la complejidad del escenario internacional. Los conflictos y tensiones que se sucedieron desde entonces, en particular el desempeño unilateral de la hiperpotencia le dio a estos debates un carácter mas perentorio. En virtud de ello el Secretario General de las Naciones Unidas convocó en septiembre de 2003 a un *Grupo de alto nivel de personas eminentes*³ para que evaluara las actuales amenazas a la paz y seguridad internacionales, proporcionara una visión amplia y colectiva de la manera de avanzar hacia la solución de estos problemas críticos que enfrenta la humanidad y formulara recomendaciones para alcanzar un *nuevo consenso* sobre el futuro de la seguridad colectiva y los cambios que se necesitan en las Naciones Unidas.

Luego de una amplia actividad de consulta y reflexión⁴ el 1 de diciembre de 2004 fue entregado al Secretario General el Informe del Grupo de alto nivel, denominado **“Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”** organizado en torno de tres grandes ejes: las definiciones de los *deberes* y *responsabilidades* de los Estados en orden a alcanzar un nuevo consenso global sobre la Seguridad Colectiva y la base normativa que debería orientarlo; el marco jurídico que permita hacer operativa la articulación de dicho consenso sobre bases de legalidad y legitimidad y finalmente, la revisión del marco institucional orientado a la optimización del multilateralismo en el siglo XXI.

Las conclusiones y recomendaciones del Informe giran en torno de los siguientes temas: la naturaleza de las amenazas al orden estatal y global, la reformulación del concepto de seguridad colectiva; el desafío de la prevención, condiciones para el uso de la fuerza y las reformas Institucionales pendientes.

3. Conformado por Anand Panyarachun (Tailandia, ex Primer Ministro) Presidente del Grupo; Robert Badinter (Francia, ex Ministro de Justicia), Joao Clemente Baena Soares (Brasil, ex Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y ex Secretario de la OEA), Gro Harlem Brundtland (Noruega, Ex Primera Ministra), Mary Chinery-Hesse (Ghana, Vicepresidenta de la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo de Ghana y ex Subdirectora General de la OIT), Gareth Evans (Australia, ex Ministro de Relaciones Exteriores) David Hannay (Reino Unido, ex Representante Permanente del Reino Unido ante la ONU), Enrique Iglesias (Uruguay, ex Ministro de Relaciones Exteriores y Presidente del BID; Amre Moussa (Egipto, ex Ministro de Relaciones Exteriores y Secretario General de la Liga de los Estados Arabes); Satish Nambiar (India, ex Teniente General del Ejército y Comandante de UNPROFOR), Yevgeny Primakov (Federación de Rusia, ex Primer Ministro); Qian Qichen (China, ex Viceprimer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores), Nafis Sadik (Pakistán, ex Directora Ejecutiva del Fondo de Población de la ONU), Salim Ahmed Salim (República Unida de Tanzania, ex Primer Ministro de Tanzania y ex Secretario General de la OUA) y Brent Scowcroft (Estados Unidos, Ex Asesor de Seguridad Nacional de EE.UU).

4. Se realizaron seis reuniones del Grupo entre diciembre de 2003 y noviembre de 2004 en Estados Unidos, Suiza, Addis Abeba y Austria acompañadas de consultas regionales y seminarios -41 en total- en Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Brasil, Suecia, Suiza, China, Singapur, Addis Abeba, México, Sudáfrica, Varsovia, Italia, Dinamarca, India, Japón y Egipto. Kofi Annam presentará un documento a los Estados miembros en marzo de 2005 en el que incluirá las recomendaciones del Informe como base para la cumbre de la Organización a realizarse en septiembre próximo.

La reformulación del concepto de Seguridad Colectiva

Se adopta una perspectiva abarcadora del tema de la seguridad, en la cual se redefine aquello que debe ser considerado amenaza y las interconexiones existentes entre ellas, así como sus consecuencias para la formulación de políticas y el diseño institucional. Cualquier episodio (o proceso) que cause mortalidad en gran escala, una reducción masiva en las oportunidades de vida, o que erosione el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la seguridad internacional. Amenazas que van más allá de las guerras de agresión entre Estados, provienen tanto de actores estatales como no estatales y que afectan la seguridad de los Estados como de los seres humanos⁵. A partir de esta definición, se identifican y analizan seis grupos de amenazas:

- los fenómenos de orden económico y social como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente,
- Los conflictos entre Estados
- Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala
- La proliferación de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas
- El terrorismo
- La delincuencia organizada internacional

Frente a la concepción tradicional de Seguridad Colectiva de los fundadores de las Naciones Unidas, entendida en un sentido militar –un sistema en que los Estados se mancomunan comprometiéndose a considerar que una agresión contra uno de ellos es una agresión contra todos, y en tal caso a reaccionar colectivamente- y orientada a la seguridad de los Estados, la idea de *seguridad humana* supone que la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana son indivisibles. Así el nuevo concepto propuesto por el Grupo deberá articular estas tres vertientes, las responsabilidades, compromisos, estrategias e instituciones que se necesitan para un sistema eficaz, eficiente y equitativo, orientado tanto hacia la seguridad de los Estados como a la de las personas.

El argumento a favor de un sistema de seguridad colectiva se basa en tres pilares: el primero que las amenazas actuales no respetan las fronteras nacionales, que están relacionadas entre sí y que deberían ser encaradas conjuntamente en los planos mundial, regional y nacional, el segundo, que ningún Estado por poderoso que sea podrá ser invulnerable a las amenazas actuales; el tercero, que no se puede presuponer que todos y cada uno de los Estados podrán o querrán cumplir siempre con el deber de proteger a su propia población y no causar daños a sus vecinos. En virtud de ello se sostiene que unos *Estados capaces y responsables* deberían estar a la vanguardia de la lucha contra las amenazas y ayudar a quienes necesiten mejorar la capacidad para enfrentarlas. Un

5. Informe, pag 12

nuevo consenso en materia de seguridad debería basarse en el entendimiento de que los principales protagonistas siguen siendo los Estados soberanos, pero admitiendo que las respuestas individuales no son suficientes, por lo cual resulta indispensable contar con estrategias e instituciones y un sentido de *responsabilidad colectiva*.

Los autores anticipan que una de las grandes dificultades para alcanzar tal consenso son las divergencias entre los estados respecto de lo que consideran amenaza y cuáles de las identificadas en el Informe ponen en riesgo a la paz y la seguridad internacionales. En este sentido tampoco ayudaría la forma inequitativa en que, en la experiencia reciente, se han enfrentado distintas situaciones, lo cual acentúa las divisiones y potencia la idea de que la seguridad colectiva sería un sistema destinado a proteger a los ricos y poderosos. En suma, sin un reconocimiento mutuo de las amenazas y en ausencia de un consenso en torno de la idea de que todos son responsables por la seguridad de los demás no puede haber seguridad colectiva y menos aún ser eficiente.

El desafío de la prevención de aparición de nuevas amenazas

Para los expertos el principal desafío para las Naciones Unidas y sus miembros es asegurar que de todas las amenazas arriba indicadas, las que son distantes no pasen a ser inminentes y las que son inminentes no lleguen a ser destructivas. Ello exige un marco amplio y complejo de acciones preventivas y un claro liderazgo en los planos nacional e internacional para actuar rápida, decisiva y colectivamente antes de que tengan efectos aún mas devastadores. Esta tarea debería comenzar con la jerarquización del problema de *desarrollo*, fundamento indispensable para un sistema de seguridad global: “el desarrollo ayuda a luchar contra la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental como amenazas a la seguridad humana; es esencial para ayudar a los Estados a prevenir o remediar el deterioro de la capacidad estatal, que es crucial para hacer frente a todo tipo de amenaza y ,adicionalmente, el desarrollo es parte de una estrategia a largo plazo para prevenir la guerra civil y poner fin a los entornos en los que florecen el terrorismo y la delincuencia organizada”.⁶

Una vez analizadas las actividades preventivas necesarias frente a cada tipo de amenaza, se propone el perfeccionamiento de los marcos normativos internacionales aplicables a algunas de las fuentes de conflicto y a los factores que los aceleran, poniendo énfasis en los regímenes jurídicos y los mecanismos de resolución de controversias, regímenes de control en materia de comercio de recursos naturales, de armamentos y desarme, mecanismos para el diálogo y la cooperación, también se recomienda un mayor uso - por parte del Consejo de Seguridad- de la facultad que le confiere el Estatuto de Roma de remitir causas a la Corte Penal Internacional.

Anticiparse al riesgo de internacionalización de conflictos internos, particularmente por la vía del perfeccionamiento de la diplomacia preventiva y un apoyo coherente y profesional a las actividades de mediación constituyen procedimientos insoslayables.

6. Informe, pag 13

Adicionalmente, se alienta a los dirigentes nacionales y a las partes en conflicto a utilizar más y en forma constructiva la opción del despliegue preventivo de fuerzas de mantenimiento de paz.

Las sanciones son identificadas como un instrumento de prevención de primera importancia aunque imperfecto en su estado de definición actual. Recomiendan que el Consejo de Seguridad debería asegurar su aplicación y cumplimiento en forma eficaz por medio del establecimiento de mecanismos de vigilancia dotados de autoridad; de la elaboración de mejores directrices y procedimientos que orienten a los Estados en su aplicación, mejoras en la coordinación una vez puestas en marcha y el establecimiento de penalizaciones a quienes violen las sanciones y finalmente, y no por ello menos importante, la reducción de las consecuencias humanitarias negativas que surgen de su aplicación.

Las condiciones para el uso de la fuerza

Un sistema de Seguridad Colectiva eficaz puede demandar el respaldo de la fuerza militar. Esta eventualidad remite a las normas de derecho internacional que deberían regir el recurso a la guerra y discriminan distintos tipos de situaciones que pudieran requerirlo: cuando un Estado aduce el derecho a recurrir al uso de la fuerza a título preventivo, en legítima defensa, en atención a una amenaza que no es inminente; cuando un Estado parece estar planteando una amenaza externa - real o posible- a otros Estados o pueblos más allá de sus fronteras pero no existe acuerdo en el Consejo de Seguridad acerca de cómo reaccionar y finalmente, cuando la amenaza es de índole predominantemente interna -para la propia población de un Estado- y la cuestión reside en actuar para proteger dicha población.

A juicio del Grupo, la Carta de la ONU debidamente interpretada y aplicada se adecua a todos estos casos. No sería necesario ampliar ni limitar el alcance del artículo 51 (legítima defensa individual o colectiva) ni se trataría de encontrar una alternativa al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino de que funcione mejor de lo que lo ha hecho hasta ahora.

En relación al primer escenario, se sostiene que las acciones preventivas unilaterales justificadas en legítima defensa en virtud del artículo 51 y amparadas en la idea de la necesidad de actuar antes de que la amenaza se convierta en inminente y de que el daño puede ser menor si se actúa preventivamente, *constituyen un riesgo para el orden mundial*. Para la segunda situación, consideran que si bien el Capítulo VII da plenos poderes al Consejo de Seguridad para enfrentar amenazas de toda índole, se debería prestar mayor atención a las cuestiones vinculadas a la legitimidad de la acción: particularmente la necesidad de probar el carácter real de la amenaza (teniendo en cuenta tanto la capacidad como la intención específica de quien la encararía) y contemplar si la respuesta militar constituye la única respuesta razonable en tales circunstancias.

El hecho de que la fuerza *pueda* ser utilizada en forma legítima no siempre significa que, por una cuestión de conciencia y buen sentido común, *deba* ser utilizada. A partir

de este supuesto en el Informe se identifican *cinco criterios* a tener en cuenta para el caso de autorizar o emplear su uso: consideraciones en torno de la gravedad de la amenaza; contar con un propósito correcto, constituir el último recurso (una vez agotadas las instancias de resolución pacífica); que exista una proporcionalidad de los medios utilizados y un correcto balance de las consecuencias de manera tal que no se produzcan daños mayores.

Si bien no podrían establecerse a priori y automáticamente las consecuencias de la adopción de estas directrices, el Grupo supone que, en conjunto, ellas deberían aumentar considerablemente las posibilidades de llegar a un consenso internacional sobre las condiciones para el empleo de la fuerza, cuestión que, como se ha dicho, en los últimos años ha causado una profunda división tanto a nivel gubernamental como en el mundo académico.

Quedarían, por fin, las situaciones del tercer tipo –amenazas de índole predominantemente interna-. Aquí el punto de partida es el debate entre los que sostienen el “derecho de intervenir” en catástrofes causadas por el hombre y quienes aducen que, aún cuando el capítulo VII le confiere al Consejo de Seguridad atribuciones para mantener o restablecer la seguridad internacional, no autoriza medidas coercitivas contra Estados soberanos por hechos que ocurran dentro de sus fronteras. El Grupo concluye que existe una *responsabilidad internacional de proteger* a las poblaciones involucradas: “El Consejo de Seguridad y la comunidad Internacional en general han llegado a aceptar que en virtud del Capítulo VII de la Carta y en cumplimiento de una obligación internacional colectiva de *proteger* que se está imponiendo, pueden autorizar una acción militar para reparar una situación interna de enorme inequidad si está dispuesto a declarar que ésta constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales”.⁷

El informe es contundente en cuanto a que la atención no debe centrarse en la inmunidad de los gobiernos soberanos sino en sus obligaciones, tanto respecto de su propio pueblo como de la comunidad internacional en general. “Existe un reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el *derecho de intervenir* de un Estado sino la *obligación de proteger* que tienen *todos* los Estados cuando se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades. Está cada vez más aceptado que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esta índole, cuando no pueden o no quieren hacerlo es la Comunidad Internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad, que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia en caso de ser necesario, a la reconstrucción de las sociedades desbastadas”.⁸ En este sentido, se considera que lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por medio de la mediación, de la utilización de sanciones u otros mecanismos y la protección de la población con el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía.

7. Informe, pag 63

8. Informe, pag 64

Desde esta perspectiva, la eficacia del sistema mundial de seguridad colectiva depende, en ultima instancia, no solo de la legalidad de las decisiones sino también de que exista una *idea común* acerca de su legitimidad y de que se adopten sobre la base de pruebas sólidas y buenas razones, tanto morales como jurídicas. Los cinco criterios anteriormente nombrados constituyen pautas de legitimidad y se refieren, precisamente, ya no a *si se puede* usar legalmente la fuerza sino a *si debería ser* utilizada, procurando de esta manera reducir al mínimo la posibilidad de que los Estados actúen fuera del Consejo de Seguridad o en forma unilateral.

El informe abunda en el análisis de otras cuestiones vinculadas a la tramitación de los conflictos violentos y la situación que se produce una vez finalizados, en particular lo referido a la optimización de la capacidad de ejecución de operaciones de imposición, mantenimiento y consolidación de la paz. Además de redefiniciones de aspectos técnicos y operativos, tanto por parte de los Estados como de las Naciones Unidas, se plantea la necesidad de que los miembros de la comunidad internacional -tanto los países desarrollados como en desarrollo-, asumiendo un compromiso real, muestren mayor disposición a proporcionar y financiar el despliegue de recursos militares.

Respecto del tratamiento de las poblaciones civiles durante las contiendas, reivindicando la responsabilidad de protegerlas, instan a los combatientes a cumplir con lo dispuesto en los Convenios de Ginebra, a firmar y ratificar los tratados relativos a la protección de civiles y refugiados y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Por fin identifican a la asistencia humanitaria como un instrumento esencial para ayudar a los gobiernos a cumplir esta obligación y en virtud de ello analizan las circunstancias que puedan afectar su provisión: frente a la denegación del acceso a los civiles se requiere una mejor capacitación y mayor respaldo para negociar tal acceso; y respecto de las transgresiones particularmente atroces contra civiles se requiere una respuesta enfática de la comunidad internacional y del Consejo de Seguridad actuando en virtud del Capítulo VII de la carta.⁹

Las reformas Institucionales pendientes

Garantizar la eficacia de la Seguridad Colectiva requiere no solo una clara definición de las amenazas y de las condiciones jurídicas y normativas bajo las cuales deberían operar tanto los Estados como la Organización que las reúne, sino también un marco institucional propicio. Resulta claro que la reforma del Consejo de Seguridad ha sido demandada desde hace décadas como una condición necesaria para optimizar la respuesta colectiva a las problemáticas globales. La orientación que debería tomar dicha reforma -en orden a avanzar hacia un Consejo de Seguridad más eficaz, creíble y en mejores condiciones y disposición para actuar- es el único punto en el que el Grupo no logró el consenso de todos sus miembros. Para salir de "impasse" se sugieren dos

9. En la actualidad el Secretario General reconoce que dicha militarización constituye una amenaza para la paz pero no ha establecido la capacidad necesaria para hacer frente al problema.

opciones - definidas como Modelos A y B- como base para orientar el debate en esta materia.¹⁰ Según el **Modelo A** serían seis los nuevos puestos permanentes, no habría nuevos derechos de veto y se sumarían tres nuevos puestos no permanentes de dos años de duración, divididos entre las grandes regiones. Según el **Modelo B** no habría nuevos puestos permanentes pero se crearía una nueva categoría de 8 puestos con un mandato renovable de 4 años y un nuevo puesto no permanente con un mandato de dos años (no renovable), divididos entre las grandes regiones.

En ambos modelos, se propone un método para alentar a los Estados a realizar mayores aportes a la paz y seguridad internacionales: el mismo consistiría en que la Asamblea General, a partir de consultas regionales, elija a los miembros del Consejo de Seguridad dando preferencia en los puestos permanentes o de mayor duración a aquellos Estados que se cuenten entre los tres primeros en la aportación de contribuciones financieras al presupuesto ordinario en la región a la que pertenezcan o se encuentren entre los tres mayores contribuyentes en su región a misiones de Naciones Unidas para el mantenimiento de paz.

Otro aspecto central de la reforma lo constituye el derecho a veto. Respecto del mismo si bien lo reconocen como una institución anacrónica el Grupo no halló una alternativa de cambio práctica y satisfactoria. Recomiendan que los Estados se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos de gran escala de los derechos humanos y sugieren que ninguna propuesta de reforma incluya una ampliación del mismo. Proponen que se instituya un **sistema de veto indicativo**, en virtud del cual los miembros del Consejo de Seguridad podrían pedir una indicación pública de las posturas respecto de una decisión que se propusiera. En este sistema, los votos en contra no tendrían un efecto de veto ni el resultado final tendría fuerza alguna. La segunda votación oficial respecto de cualquier resolución tendría lugar con arreglo a los procedimientos vigentes en el Consejo. A juicio del Grupo, ello haría que el veto se utilizara en forma mas responsable. También se recomienda que en el reglamento del Consejo se incorporen y formalicen procesos para mejorar la transparencia y rendición de cuentas.¹¹

Además de la reforma a las instituciones existentes, el Informe incluye otras iniciativas: propone la creación de un nuevo órgano intergubernamental: la Comisión de Consolidación de la Paz; insta al Consejo Económico y Social a establecer un Comité sobre los aspectos económicos y sociales de las amenazas a la seguridad; la introducción de cambios en la Comisión de Derechos Humanos orientados a dar mayor credibilidad a los esfuerzos y eficacia de los mecanismos de derechos humanos y centrar la atención en la protección de los derechos individuales; y el fortalecimiento de la Secretaría en particular en sus recursos y estructura necesarios para trabajar en las esferas de prevención de los conflictos, la mediación, la consolidación de la paz y el análisis estratégico. Otras recomendaciones están dirigidas hacia los organismos especializados y los órganos intergubernamentales que no forman parte de las Naciones Unidas, como por ejemplo la OIEA.

10. Informe, pag 75 y 76

11. Informe, pag 77

Los fundamentos éticos del orden mundial. Concepciones y dilemas.

Dice el Informe, “lo que procuramos proteger refleja lo que valoramos. La Carta de las Naciones Unidas procura proteger a todos los Estados, no porque sean intrínsecamente un bien, sino porque son necesarios para lograr la dignidad, la justicia, el valor y la seguridad de sus ciudadanos. Estos son los valores que deben ocupar un lugar central en cualquier sistema de seguridad colectiva del siglo XXI, aunque con demasiada frecuencia los Estados no los han respetado y fomentado. La seguridad colectiva que procuramos establecer postula precisamente que todos los Estados y las Instituciones internacionales, y quienes las dirigen, compartan la responsabilidad de hacerlo”.¹²

Lo primero que debería observarse es que los dilemas que este informe plantea y el hecho de reflejar una aspiración de transformación positiva de las relaciones mundiales parecen demandar una perspectiva teórica de las relaciones internacionales distinta de la convencional. En este sentido, adquieren particular relevancia lo que en su conjunto se denominan “nuevos enfoques normativos”. Esta aproximación introduce nuevas dimensiones en las teorías de las relaciones internacionales, entre ellas el papel que ocupan las normas y valores y su relación con los intereses como fundamentos de la acción política.¹³

Los enfoques normativos constituyen una reflexión fundamental sobre los problemas éticos y morales.¹⁴ Se trata de una consideración filosófica sobre los principios y fundamentos mas generales de la ética de las relaciones internacionales y de la moralidad internacional, consideraciones previas al establecimiento y al estudio

12. Informe, pag 24

13. Mervyn Frost, *Toward a normative theory in international relations*, Cambridge University Press, 1986, del mismo autor, *Ethics in International Relations: a constitutive theory*, Cambridge University Press, 1996. Andrew Linklater, *Beyond realism and marxism*, London Macmillan, 1998 y *The transformation of political community*, Cambridge Polity Press, 1998. Charles Beitz, *Political theory and international relations*, Princeton University Press, 1979; Mark Hoffman, *Duties Beyond Borders: on the limits and possibilities of ethical international politics*, Syracuse University Press, 1981; J. Hare and C. Joint, *Ethics and international affairs*, Macmillan, 1982; T. Nardin, *Law, morality and the relations of states*, Princeton University Press, 1983; F. Kratochwil, *Rules, norms and decisions*, Cambridge University Press, 1989; D. Warner, *An Ethics of responsibility in international relations*, Lynne Rienner Publisher, 1991; Chris Brown, *International relations theory: new normative approaches*, Columbia University Press, 1992; T. Nardin and D. Mapel (eds), *traditions of international ethics*, Cambridge University Press, 1992; Stephen Mulhall and Adam Swift, *Liberals and communitarians*, Oxford, Blackwell, 1992; Mark Neufeld, *The restructuring of international relations theory*, Cambridge University Press, 1995; D. Mapel and T. Nardin, *International Society. Diverse Ethical perspectives*, Princeton University Press, 1998; y *Revista Ethics and International Affairs*.

14. Mientras que el concepto de ética se refiere a un amplio rango de consideraciones que afectan la interpretación y elección, el concepto moral define las reglas de una buena conducta, apuntando a la acción. El concepto moral se refiere a las *responsabilidades* que se derivan de estas reglas y preceptos que la componen. El concepto ética apunta a los fines y los ideales que van mas allá de estas responsabilidades para la acción y que se relaciona con los resultados de aquella. Es decir que la ética antecede a la moral y la incluye en sus consideraciones.

de cualquier orden internacional y a la construcción de cualquier teoría de las relaciones internacionales.¹⁵ Charles Beitz, Mervyn Frost y Andrew Linklater fueron pioneros en esta materia, al tratar de extender al ámbito internacional la tradición normativa en la teoría política. *Actuar en el mundo requiere que pensemos en lo que queremos alcanzar y cuáles son los medios legítimos para alcanzar esos fines, tema muy ausente en los enfoques convencionales, principalmente por dos razones: su base positivista que propicia explicaciones objetivas que acentúa la importancia de conocimiento fáctico, donde hechos y valores deben separarse y debido a la posición escéptica que encuentra irrelevante los argumentos morales frente a las realidades de interés (auto-interés) y poder en el mundo.*¹⁶

La dimensión normativa establece los objetivos, valores y preferencias que guían la reflexión teórica, poniéndolos en íntima relación con los problemas a los que se enfrenta la sociedad internacional. Se dirige a las prácticas y normas establecidas y se pregunta si los valores que ellas encierran son o no justificables. Comporta principios, interpretaciones, elecciones y la acción, al tiempo que asume la posibilidad de aprendizaje social y de cambio dirigido por los agentes en la práctica internacional.¹⁷ Tiene como materia central el criterio de juicio ético en política mundial y la búsqueda de principios compartidos para extender la inclusión moral y la reconstrucción social en aquella práctica, así como de redes de obligaciones morales que generen relaciones interpersonales e intersociales ajustadas a parámetros éticamente justificables.¹⁸ En suma, brindan razones para obligaciones adquiridas que no pueden ser atribuidas solo al interés de los Estados.

Desde una perspectiva normativa ningún debate sobre hechos, crisis o políticas, puede prescindir del examen de los principios básicos que gobiernan la trayectoria de la sociedad internacional. En este sentido, para la mayoría de quienes suscriben este enfoque algunas cuestiones centrales son:

¿Cuál es la estructura o “constitución” apropiada de la sociedad internacional?.

¿En qué se basa la autoridad de sus leyes e instituciones?

¿Cuan adecuadamente estas leyes e instituciones reflejan una preocupación por la justicia en un mundo dividido en distintas comunidades culturales y marcado por vastas disparidades de riqueza y oportunidades?

¿Cuáles son los supuestos implícitos sobre el carácter y significación moral del orden internacional?

15. Aguirre Zabala, La teoría normativa de las relaciones internacionales hoy, España, Tecnos, 1995.

16. Mervyn Frost, Toward a normative theory in international relations, Cambridge University Press, 1986.

17. La dimensión empírico-analítica proporciona los elementos de la realidad necesarios para su comprensión e interpretación, que deben guiar la realización de los valores y objetivos. Ambas se influyen mutuamente.

18. Nigel Dower, World ethics, the new agenda, Edimburgh Studies in World Ethics, 1997.

A su vez estos interrogantes remiten a otra cantidad de preguntas respecto de la sociedad, el derecho y la idea de una justicia internacional:

¿Que tipo de relación está implícita en el concepto de sociedad internacional?; ¿Esta Sociedad, está mejor entendida como una asociación contractual para ciertos propósitos o como una asociación basada en el reconocimiento de la autoridad de reglas comunes?; ¿Debe permanecer como un sistema de Estados independientes o transformarse en una confederación o un estado mundial?; ¿Qué criterios deberían utilizarse para decidir esta cuestión?; ¿Cuál es la base de la autoridad del derecho internacional y de las instituciones internacionales que éste establece?; ¿Puede la autoridad del derecho internacional ser distinguido de su justicia y rectitud?; ¿Qué es lo que presupone la vigencia del derecho en la sociedad internacional?; ¿Es posible plantear que el derecho internacional tiene fundamentos morales, y de ser así, cuales son?; ¿Con qué criterios se determina la justicia del derecho e instituciones internacionales?; ¿Cómo se deberían reconciliar las tensiones entre las demandas de justicia y el derecho internacional?; ¿De qué manera y hasta que punto el derecho internacional debería prescribir respeto por las diferencias étnicas, religiosas y culturales dentro y entre Estados?¹⁹

La mas reciente literatura de las relaciones internacionales identifica dos grandes vertientes del análisis normativo, cada una de ellas asociada a distintas tradiciones dentro de la filosofía política: comunitaristas y cosmopolitas. Una tercera vertiente representada por una actitud escéptica respecto de la posibilidad de una ética global ocupa un lugar menor en los debates pero no por ello es menos significativa. Si bien cada una de ellas suelen ser presentadas como expresiones homogéneas, debe repararse en la existencia de diferentes matices en su interior, de modo tal que los debates habitualmente incluyen algo más que la confrontación entre ambas. A ello debe agregarse el hecho de que sus representantes no han mantenido posiciones rígidas sino que, en la mayoría de los casos, su pensamiento se ha ido ajustando, en parte al hacerse eco de las críticas.

Antes de abordar las dos corrientes principales debe decirse algo del escepticismo, enfoque que, como queda dicho, niega de la existencia o posibilidad de existencia de una ética global. Para sus representantes, las normas morales no se aplican a las relaciones internacionales, donde solo rigen las máximas de prudencia. El lenguaje moral solo es utilizado en la acción externa como justificación de políticas y de objetivos interesados. En ausencia de un poder común capaz de reforzar las reglas, la persecución de preceptos morales puede resultar disfuncional para los intereses de los Estados cuando no existe una expectativa segura de que los demás también los respetarán. Por otra parte sostienen que la persecución de “idealismo o moralismo” puede llevar a conflicto y guerra con otros Estados que no compartan dichos valores, además de ser inapropiado como motivación de la política exterior. Entienden que los intentos de promoción de un sistema universal de valores son expresión del ejercicio de poder de grupos particulares que buscan imponer su propio sistema de valores.

19. David Mapel and Terry Nardin, *International Society. Diverse Ethical perspectives*, Princeton University Press, 1998.

Algunos escépticos amplían el argumento al sostener que la moralidad tampoco se aplica a las relaciones entre individuos a nivel global.²⁰ Los valores morales surgen de las convenciones y tradiciones compartidas y varían de sociedad en sociedad de manera tal que lo que es bueno para una de ellas no necesariamente lo es para otras. Si bien pueden existir coincidencias en ciertos valores entre algunas sociedades esto no significa que existan valores universales, del mismo modo que existen variaciones entre sociedades acerca de aquello que es aceptado como deber y hacia quienes lo orientan. Los miembros de cada comunidad tienen obligaciones hacia otros miembros de su comunidad y no hacia los seres humanos en general.

En términos generales, la confrontación entre comunitaristas y cosmopolitas se articula en torno de tres grandes ejes: 1- el concepto de persona, 2- la relevancia moral del Estado/de la comunidad y 3- universalismo vs particularismo y la posibilidad de reconciliarlos.²¹

Ambas perspectivas comparten el compromiso de extender las libertades humanas y las obligaciones morales en la esfera internacional pero difieren respecto de las instituciones necesarias para ello y la forma en que pueden ser llevadas a la práctica. Las posiciones comunitaristas encuentran que las libertades humanas se desarrollan mejor dentro de los Estados y del sistema estatal, mientras que para los cosmopolitas éstas solo pueden realizarse plenamente dentro de instituciones post-westfalianas, en una “comunidad de la humanidad”.

Respecto del **concepto de persona**, los cosmopolitas atribuyen al individuo la capacidad de determinar el curso de su propia vida, con independencia de toda influencia proveniente del conjunto de fuerzas sociales. La persona nace con esta capacidad, la cual constituye un derecho esencial para el desarrollo moral de los individuos, es decir, de su personalidad moral. Los comunitaristas se oponen al concepto pre-social que poseen los cosmopolitas. Por el contrario, la persona está determinada por la matriz social de la cual es miembro. Los fines morales elegidos por los individuos, de acuerdo a los cosmopolitas, son fines morales vacíos, ya que no se encuentran enraizados en las significaciones e inclinaciones que otorga la membresía a una comunidad. Es así como los comunitaristas sostienen que el desarrollo de la personalidad moral del individuo se da a través de la búsqueda del bien al interior de una comunidad.

20. Las diferencias entre quienes piensan que no es posible una ética en las relaciones entre Estados pero sí entre individuos a nivel global y entre quienes niegan ambas, expresa las vertientes al interior de esta corriente.

21. Mary Cochran, *Normative theory in International Relations. A pragmatic Approach*, Cambridge University Press, 1999. Es interesante la interpretación de esta autora, quien identifica y aborda algunas de las diferencias en el planteo de este debate entre la teoría política y la literatura de las relaciones internacionales y, adicionalmente, los términos en que es analizada la relación entre comunitaristas y cosmopolitas, al reconocer los espacios y momentos de diálogo –mas que de debate– entre ambas perspectivas respecto de temáticas puntuales. A su juicio es particularmente el tercer punto –oposición particularismo-universalismo– el principal punto de divergencia.

La cuestión de la **relevancia moral del Estado** particulariza en la gravitación del mismo y del sistema estatal sobre el desarrollo de la conformación moral de los individuos. Naturalmente, la respuesta a esta cuestión se deriva del concepto ontológico del que parte cada perspectiva pues de éste se deduce el tipo de ordenamiento social requerido para su realización. Para los cosmopolitas, quienes consideran a la persona moralmente libre para elegir el ordenamiento social al que desea pertenecer, la autonomía del Estado no tiene ninguna relevancia normativa. Para los comunitarios, es solo el Estado soberano el ámbito en el que las responsabilidades morales son factibles de ser sostenidas, donde el individuo encontrará libertad y autorealización al identificarse con la totalidad social a la que pertenece. Por lo tanto, el Estado soberano es moralmente relevante porque es necesario para el desarrollo del individuo como persona libre.

La cuestión concerniente a **Universalismo vs Particularismo** se refiere a la existencia (o no) de un parámetro un juicio ético habida cuenta de la pluralidad de concepciones existentes a cerca del bien: los cosmopolitas ven el fundamento para juzgar los fines éticos en la existencia de individuos moralmente iguales; los comunitaristas se concentran en los fines éticos de comunidades moralmente iguales (cuestionando que estos fines puedan ser evaluados de la misma manera a través de ellas). Es aquí donde se pone de manifiesto la tensión epistemológica central entre ambas escuelas. Desde el momento en que los cosmopolitas creen que cada individuo es capaz de formar su propia concepción del bien, determinar el fundamento ético es un problema al interior y entre comunidades porque no existen medios racionales para elegir entre fines de individuos moralmente iguales cuando estos fines entran en conflicto. De esta manera, los cosmopolitas proponen la solución de construir un punto de partida independiente desde el cual se exalta en *bien de la humanidad* por sobre el bien de individuos independientemente considerados. Para los comunitaristas, los valores, los fines y las concepciones del bien sostenidas por los Estados constituyen una tradición. La tradición social sostenida al interior de un Estado es el marco que funda y permite el discurso ético. Consecuentemente, el fundamento ético al interior de las sociedades no causa ningún problema para la epistemología comunitaria, pero es un problema entre comunidades, ya que no es posible concebir al mundo como una única comunidad cuya tradición moldea y determina a los individuos.²²

La síntesis propuesta por David Held y Antony McGrew de los supuestos básicos de ambos enfoques habilita para una comprensión de la naturaleza y los términos en que se plantean los debates:²³

22. M. Crotcham (op.cit)

23. David Held e Antony McGrew , Globalismo e antiglobalismo, Il mulino, 2001.

| Comunitaristas | Cosmopolitas |
|---|--|
| <p>Los miembros de una comunidad tienen una identidad sociocultural, una cultura, tradición común, lenguaje y una patria bien identificada que los identifican como grupo y constituyen la base de su actividad</p> | <p>La comunidad es producto de construcción política, no algo dado. La identidad cultural y política es puesta en cuestión sobre la base de factores tales como las clases sociales, de género, las tradiciones de nivel local y los reagrupamientos de base étnica o generacionales.</p> |
| <p>Existe un <i>ethos</i> político común, una comunidad imaginaria de destino que los conecta directamente a un proyecto político y al convencimiento de formar parte de un pueblo en grado de gobernarse a sí mismo.</p> | <p>No existe una identidad política conformada exclusivamente sobre la base de símbolos. El <i>ethos</i> es puesto en cuestión, especialmente teniendo en cuenta que los valores comunes de la comunidad -como aquellos de justicia, responsabilidad, dominio de la ley y bienestar – surgen de diversas concepciones que pueden ser objeto de disputas. Suponen que las identidades pueden estar fácilmente influidas por imágenes, conceptos, estilos de vida e ideas externas a la comunidad. De manera tal que la comunidad política contiene una multiplicidad de identidades y culturas.</p> |
| <p>Existe una estructura institucional que protege y representa a la comunidad, que actúa en su nombre y promueve el interés colectivo.</p> | <p>La comunidad de nacimiento puede no ser la elegida. Los individuos pueden formar parte de múltiples asociaciones o colectividades con objetivos diversos (sean locales, nacionales o transnacionales) formando un sistema complejo de identidades y lealtades de múltiple nivel. Todo esto, sumado a los efectos de la globalización pueden erosionar la capacidad de los estados de brindar a sus ciudadanos una identidad política específica y transformar la dinámica de las relaciones en todos los niveles.</p> |
| <p>La comunidad determina las acciones, decisiones y las políticas y viceversa, estos últimos deciden qué será justo o apropiado para los ciudadanos. La concepción apropiada de qué es justo para la comunidad política y sus ciudadanos deriva de sus raíces culturales, políticas e institucionales, de sus tradiciones y en última instancia de sus mismos confines, a partir de los cuales determinan su destino. El discurso ético no puede ser separado de la forma de vida concreta de la comunidad, de manera tal que los valores de la comunidad tienen precedencia sobre las exigencias individuales y globales.</p> | <p>El destino de la comunidad no está en sus manos. Procesos políticos, económicos, ambientales que operan a nivel regional y global afectan profundamente el contenido del proceso decisional interno y la autonomía y soberanía de los Estados. Estos procesos tienen consecuencias profundas en la definición de las prioridades políticas y elecciones estratégicas de las comunidades nacionales locales. Alteran los términos de aquello que éstas pueden requerir a sus gobiernos y aquello que los gobiernos pueden proveer a sus ciudadanos. El continuo desarrollo de flujos y recursos de distintos niveles y la mayor interconexión de las comunidades políticas genera la conciencia de la existencia de un destino común que requiere soluciones colectivas. Aquello considerado el “bien” se define en base a una reflexión sobre procesos que se generan a partir del destino de múltiples comunidades nacionales.</p> |
| <p>Los miembros de esta comunidad cuentan con una estructura común de derechos y deberes, que realiza entre ellos un cierto grado de igualdad, inspirada en principios de justicia igualitaria y de la participación política.</p> | <p>Las comunidades nacionales están involucradas en redes de gobernanza de nivel regional y global que comprometen la idea de una estructura común de derecho, deberes y seguridad provistas nacionalmente. Crean sistemas de <i>gobernanza</i> de múltiple nivel y llevan a que la provisión de bienes comunes requieran la acción multilateral coordinada. Así, la comunidad política comienza a ser reinventada en términos regional y global.</p> |

Del Orden Internacional a la Gobernancia Global

Debe advertirse que aún algunos de los principales exponentes del realismo en el campo de las relaciones internacionales admitían la evolución hacia intereses globales. Decía Hans Morgenthau en lo que sería el esquema de un último artículo –publicado después de su muerte– “permítaseme decir que uno de los mas drásticos cambios en las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial ha sido la **expansión del interés nacional**, el que ha llegado a comprender no solo los intereses de una nación particular excluyendo el de otras naciones, sino también ciertos intereses de otras naciones. Por ejemplo, evitar un conflicto nuclear y la promoción del control de las armas nucleares y del desarme son del interés nacional de todas las naciones. Lo mismo es verdad para la conservación del ambiente y la distribución de los recursos alimentarios. Por eso en nuestra época el contenido del interés nacional trasciende, en ciertos ámbitos, los límites de una nación particular y comprende los intereses de una cantidad de naciones que se encuentran en la misma situación”.²⁴

Tan pronto se enuncian los problemas “de nuevo tipo”, salen a la luz diversos factores que dificultan la acción colectiva en el marco de las instituciones multilaterales. Entre ellos que las decisiones respecto de muchos de esos asuntos cruciales son tomadas fuera de ese contexto por un pequeño grupo de Estados. Un “orden” basado sobre tal liderazgo no solo suele generar rechazos y resistencias sino que puede resultar poco efectivo. Frente a esta alternativa, el desarrollo de un genuino interés común en un nuevo orden parece una motivación “racional” para avanzar hacia nuevas formas de regulación y control.

La idea de **Gobernancia Global**, expresa un enfoque normativo que aspira a responder a ese desafío. Como observa Fred Halliday, puede ser entendido—en términos generales—como “*la suma de varios componentes: el refuerzo de las instituciones globales y regionales existentes, la evolución del derecho y de las normas prevalecientes en el derecho internacional y la protección y promoción de los bienes públicos globales internacionales, se trate ya del medio ambiente, del espacio, de los minerales o del mar*”.²⁵

El concepto no es unívoco ni cerrado sobre sí mismo; de hecho pueden individualizarse tres discursos de gobernancia no necesariamente concordantes entre sí.²⁶ El primero, es el elaborado por el Banco Mundial y utilizado por otros organismos internacionales. Se orienta fundamentalmente hacia los países en desarrollo, y consiste en un planteo focalizado en la “buena gestión”: la “buena gobernancia” (good governance) operativamente se concentra no solo en las variables macroeconómicas sino también en las institucionales, particularmente en la administración del sector

24. Hans Morgenthau (1980), *The reality of the national interest*, in *Partisan Review*, XLVII, nro 4.

25. Fred Halliday, *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*, Catara, 2002

26. Marie- Claude Smouts, *A cooperação internacional: da coexistência á governança mundial*, en Marie- Claude Smouts (organizadora), *as novas relações internacionais. Práticas e teorias*, UnB, Fundação Universidad de Brasília, 2004.

público (calidad de gobierno), las normas y el marco jurídico (estado de derecho); la información y transparencia de gestión (ponderación de la participación de la ciudadanía y su derecho a ser informados y opinar) y en la eficacia de las instituciones. Por esta vía aspira a garantizar el fortalecimiento del sistema democrático.

La buena gobernanza es presentada como el núcleo duro de las políticas públicas, como condición imperativa para el desarrollo y criterio a partir del cual decidir el otorgamiento de ayudas. Aunque tiene connotaciones externas, esta perspectiva focaliza su atención en el plano interno de las unidades políticas, debilidad sobre la que han insistido las perspectivas críticas, particularmente por la forma en que afectaría la soberanía de los Estados y la autonomía para definir sus estrategias de desarrollo.

El segundo discurso es el que habitualmente se identifica con la Revista *Global Governance* y la mayoría de la literatura de las relaciones internacionales, que emplea el término de un modo muy cercano al que se hiciera en el libro pionero de Rousenau y Czempiel, *Governance without government*²⁷. En el sentido aquí aludido, designa un conjunto de regulaciones que funciona igual que las que no emanan de una autoridad oficial, producidas por la proliferación de redes en un mundo cada vez más interdependiente. Es una noción bastante próxima a la de regímenes internacionales pero de mayor alcance y que recorta menos la cooperación internacional por áreas temáticas. La gobernanza global sería parte de un proceso desenvuelto en múltiples niveles (multi-level governance) inscripto en un sistema de Estados. Una cuestión importante y muy debatida es si la gobernanza nacional y regional son parte de dicha gobernanza o si esas formas de organización solo representan distintos niveles de subsidiariedad. El hecho que permanece central es que la necesidad de gobernanza global y su mejoramiento están basadas en la existencia de una Comunidad Internacional de Estados que coexiste con otros actores, todos con problemas comunes e interesados en resolverlos por medio de influencia en el proceso de cambio global.

El tercer discurso es el que se desprende del informe del Informe de la *Commission on Global Governance*²⁸ -y con gran ascendencia en el debate- quien define la gobernanza como la suma de muchas formas en las que individuos e instituciones manejan sus asuntos comunes (claramente diferenciado del concepto de gobierno que

27. James Rousenau y Ernest Czempiel, *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

28. Este informe sintetiza el trabajo de 28 figuras públicas prominentes formado en 1992 bajo la co-dirección de Ingvar Carlsson (Suecia) y Shridath Ramphal (Guyana). La mayoría de sus miembros son o eran políticos o cabezas de organismos multilaterales o corporaciones. Si bien el reporte no estuvo directamente patrocinado por las Naciones Unidas, puede ser visto como un último paso en el camino de las Comisiones Internacionales como las de Olof Palme *Commission on Disarmament*, Willy Brandt's *on development*, Gro Harlem Brundtland *on environment* y Julius Nyerere's *south commission*. La Comisión fue fundada por ocho gobiernos (Canadá, Dinamarca, India, Indonesia, Holanda, Noruega, Suecia y Suiza), financiada por fondos de N.U., de la Comisión Europea de los Fondos Árabes para el Desarrollo Económico y Social y fondos de 3 fundaciones norteamericanas (MacArthur, Carnegie y Ford) y uno Británico (the world Humanity action Trust), colaboraciones del gobierno de la ciudad de México, de la Comisión Europea y de la Fundación Friedrich Ebert.

implica una autoridad central con el poder de reforzar las decisiones). La Comisión define gobernanca como el agregado de “diferentes maneras por las cuales los individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan o gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo de cooperación y de acomodación entre intereses diversos y conflictivos. Incluye las instituciones y los regímenes dotados de poderes ejecutorios, así como los arreglos informales sobre los cuales los pueblos y las instituciones están de acuerdo o que perciben de su interés”.²⁹ La califican como una forma mas inclusiva y democrática, con mayor participación de la sociedad civil y sustentada en un reconocimiento mas amplio de la diversidad de experiencias humanas y culturales. El fin último es promover valores comunes que vinculen a personas del mundo alrededor de un proyecto común.

Tal concepto de gobernanca permite pensar la gestión de los asuntos mundiales como un proceso continuo, practicado por actores públicos y privados de acuerdo a racionalidades múltiples. La regulación no estaría encuadrada por un cuerpo de reglas pre-establecido sino que surgiría de manera conjunta de un juego de fuerzas, conflictos, negociaciones y ajustes mutuos. Tiene la ventaja de ser maleable y flexible. Supone la existencia de un *espacio público* entendido como aquel en el cual los diferentes componentes de una sociedad asumen responsabilidades hacia los otros y ejercen su poder de expresión y crítica. Permite describir los modos de gestión de los asuntos de interés global que resultan del juego de subsistemas que relacionan actores heterogéneos con capacidades y legitimidades diversas. Reposa en un concepto subyacente de *eficacia* orientada a la satisfacción del bien común.

Si bien reconocen los cambios en la economía política internacional y los numerosos problemas que esto ocasiona, el reporte está claramente orientado hacia la *resolución de problemas*, sugiriendo reformas orientadas a ajustar y mejorar las estructuras existentes y a un mejor *management* de los asuntos globales. Son optimistas en su énfasis de las oportunidades para la profundización de la cooperación y coordinación internacional.³⁰

El mencionado David Held es uno de los autores que ha auspiciado una variante de gobernanca global alternativa a la del modelo estado-centrico de política internacional que, a su juicio, no ofrece mecanismos democráticos de coordinación y cambio. Tal propósito se materializaría en una vía alternativa a la que denomina *Democracia Cosmopolita*, focalizada en instrumentos y métodos destinados a repensar formas de representación y participación política a nivel internacional. Contempla la posibilidad

29. The Commission on Global Governance, *Our global neighbourhood*, Oxford, Oxford University Press, 1995, citado por Marie-Claude Smouts (op.cit)

30. Marie-Josée Massicotte, *Global Governance and the Global Political Economy: three texts in search of a Synthesis*, en *Global Governance* nro 5, 1999. Una de las mayores dificultades radica en la necesidad de adaptar los principios de la soberanía estatal. Reconocen su importancia pero sostienen que (1) la autonomía y capacidad de los Estados está disminuyendo por la creciente interdependencia entre Estados y actores no estatales y (2) que la seguridad de la gente debe ser preservada, aún si esto requiere intervenciones externas (en cuyo caso deberían estar estrictamente restringidas a situaciones de guerras civiles, conflictos étnicos y violaciones masivas de derechos humanos).

de un orden político cuyos componentes sean democráticos en todos los niveles (desde las asociaciones, lugares de trabajo y ciudades hasta las naciones, regiones y redes globales) y de múltiples niveles de ciudadanía.³¹ Tal sistema político requeriría la implementación de un complejo sistema de reglas y procedimientos y del reforzamiento del derecho.³² Constituye un modelo de democratización de la gobernanza global que no exigiría una integración política y cultural fundada en la homogeneidad de creencias, valores y normas.

Adicionalmente, esta forma de gobernanza debería estar orientada en torno de un proyecto socialdemócrata cosmopolita –en oposición a aquella gobernanza corporativa orientada en torno de un proyecto neoliberal, a la cual considera que perpetúa las condiciones y sistemas económico y políticos actuales sin ofrecer alternativas reales– capaz de orientar la búsqueda de consensos en torno a la forma de enfrentar y manejar las cuestiones globales y la provisión de bienes públicos globales de la mejor manera, entre ellos la promoción de una administración imparcial del derecho en el plano internacional, una mayor transparencia, accountability y democracia a nivel global, un mayor compromiso con la justicia social para lograr una distribución más equitativa de los recursos mundiales y la seguridad humana, la protección y reinención del sentido de comunidad en los distintos planos (del local al global) y la regulación de la economía internacional por medio de la gestión pública de los flujos comerciales y financieros que, en conjunto requieren el fortalecimiento del multilateralismo, la construcción de nuevas instituciones para proveer bienes políticos globales y la participación de los principales afectados de la gobernanza actual.³³

Una variante más audaz que la gobernanza global la constituye la reaparición de la antigua idea de Gobierno Mundial. Muy frecuente en planteos “idealistas” de la segunda postguerra ahora encuentra nuevos defensores cuyos argumentos han sido sintetizados por Nigel Dower: necesitamos un gobierno mundial como un *leviatán* global que garantice la paz. Solo entonces con un poder coercitivo mundial capaz de reforzar el cumplimiento de las reglas los estados tendrán la seguridad que necesitan; si bien el derecho internacional contiene muchas leyes apropiadas para enfrentar el tema de los derechos humanos, el ambiente y tantos otros, continúa siendo inefectivo y en muchos

31. La democracia cosmopolita tiene por lo menos tres exigencias: reformular las fronteras territoriales de los sistemas de accountability a fin de que los temas que escapan a la potestad de Estado (flujos financieros, crisis ecológicas, cuestiones vinculadas a seguridad y defensa, etc.) puedan ser sometidos a control democrático; repensar el papel y el lugar de las agencias regulativas y funcionales regionales y globales con el objetivo de convertirlas en foros más coherentes y sensibles en los asuntos públicos y reformular la articulación de las instituciones con los grupos, agencias, asociaciones y las organizaciones de la economía y sociedad civil, nacional e internacional, de manera que se integren al proceso democrático, adoptando una estructura de reglas y principios compatibles con la democracia.

32. Daniel Archibugi, David Held (eds.) *Cosmopolitan Democracy. An agenda for a new world order*, Cambridge, Polity Press, 1995. También David Held, *Democracy and global order. From the modern state to cosmopolitan governance*, Cambridge, Polity Press, 1997.

33. David Held, en *Revista Foro* Nro 25, junio de 2003

casos no implementado porque se carece de la autoridad que los refuerce; solo con un gobierno mundial que asegure que los demás cooperen se superaría el problema de la conformidad en las relaciones internacionales, particularmente en el mundo actual donde dicho consentimiento parece requerir cada vez mas la coerción a escala global; la creación de una burocracia internacional permitiría hacer frente a las demandas de justicia social y equidad, porque podría proveer medidas de “global welfare state” y porque las medidas podrían ser financiadas por medio de tasas internacionales; y si somos ciudadanos del mundo, entonces necesitamos las instituciones políticas correspondientes que permitan la mejor expresión de nuestra ciudadanía.³⁴

Existe relativo consenso respecto las potencialidades constructivas de la idea de gobernanca global, pero también de que desprovista de salvedades críticas corre el riesgo de desembocar en propuestas parciales o de encubrir a los mismos actores e intereses que comprometen la vida humana en el planeta. Susan Strange, fue una de las primeras en observar la ausencia de cuestionamientos a las estructuras de poder dominantes, responsables de la inestabilidad económica y ambiental, la pobreza extrema y la desigualdad global y por ende el desconocimiento de los fenómenos de dominación y exclusión. Para esta autora, el enfoque de gobernanca suele olvidar el hecho de que las grandes líneas de los derechos y deberes al interior de la sociedad internacional (los standards de obligación) son generalmente definidos por los actores dominantes; y pocas veces incluye a todos los que constituyen la sociedad internacional y que tienen un papel determinante en la implantación local de las soluciones negociadas a nivel global.³⁵

También Robert Cox ha juzgado críticamente el enfoque de la gobernanca proponiendo un abordaje alternativo a través de su proyecto de un *Nuevo Multilateralismo*, según el cual lo central no es tratar de resolver los problemas buscando la mejor línea de acción posible (problem solving) en un sistema en que los Estados permanecen como actores dominantes, sino de transformar las estructuras de gobernanca existentes, que son impuestas (no democráticamente) y reproducidas por fuerzas poderosas que se benefician del statu quo. Constituye una teoría crítica para una ontología post-westfaliana, post hegemónica y post-mundial. Apunta a reemplazar un multilateralismo construido desde arriba, por uno nuevo que incluya a todos los actores (progresistas y regresivos), centrado en los procesos dialécticos entre actores y estructuras domésticos y globales y en el potencial de cambio por medio de la confrontación de los discursos dominantes (que tienen un papel central en la legitimación de las estructuras de poder y gobernanca) y las prácticas de las distintas fuerzas contenidas en las estructuras vigentes. Es precisamente a partir de la exploración de las debilidades y contradicciones del orden neoliberal y su discurso del libre mercado y Estado mínimo que pueden surgir movimientos contrahegemónicos que promuevan la

34. Nigel Dower (op.cit)

35. Susan Strange es un claro exponente de la vertiente crítica de la gobernanca y así lo expresa en su trabajo *Territory, authority and economy: a new realist ontology of global political economy*, en Robert Cox, *The new realism. Perspectives on multilateralism and world order*, New York, United Nations University Press, 1997.

democracia y el desarrollo sustentable y los valores de justicia, equidad, conocimiento y respeto del otro como base de una nueva gobernancia.

Danilo Zolo ofrece una crítica de estas formas de gobernancia a partir del cuestionamiento de la tendencia hacia un “globalismo jurídico”. En sus palabras: “El globalismo jurídico –de tradición kantiana y articulado por las tesis teorico-jurídicas de Kelsen- quiere transformar a los organismos internacionales convirtiéndolos en supranacionales limitando la soberanía de los Estados y la jurisdicción doméstica. En especial en el campo del “peace-making” y de la tutela de los derechos humanos. Se avanza en la propuesta de entidades supranacionales de carácter policial y judicial... Se perpetúa así el modelo secular de la Santa Alianza –expresado en la carta de la ONU- que confía el destino del mundo a algunos *señores de la paz* que se ubican en el vértice del poder y la riqueza... consolidado tras la guerra del golfo y la praxis del intervencionismo humanitario de las grandes potencias y su tendencia a atribuirse poderes de injerencia casi universales, la creación los tribunales penales para la ex Yugoslavia y Ruanda y de la Corte Penal Internacional”. Cuestiona el prejuicio etnocéntrico (europeo u occidental) de una cultura jurídica que mientras produce un proyecto de unificación del mundo se muestra indiferente a los problemas y tradiciones políticas, culturales y jurídicas distintas de la occidental.³⁶

Zolo desarrolla tal concepción alternativa a la globalista tomando como referencia la línea de pensamiento “neogrociana” y realista que va desde Martin Wight a Bull. En sus palabras: “Coincido con Bull en la crítica a un orden político óptimo y su preferencia mas realista por un orden político mínimo.... Prefiero esto en nombre del pluralismo, de la complejidad y de la diferenciación cultural concebidos no como obstáculos al progreso de la racionalidad jurídica y política, sino al contrario como un patrimonio antropológico precioso...Coincido con la teoría general de los sistemas, conforme la cual en situaciones de elevada complejidad y turbulencia es mas prudente vivir con un nivel bastante elevado de desorden, antes que tratar de imponer un orden perfecto”.³⁷

SEGUNDA PARTE

Partiendo de los ejes temáticos y las recomendaciones del informe presentado al Secretario General de la ONU, hemos pasado por el aporte y las características de los enfoques normativos del orden mundial y la discusión entre comunitaristas y cosmopolitas, para concluir en las ideas sobre gobernancia global y Gobierno Mundial y las advertencias críticas respecto de las mismas. Corresponde ahora enfocar la atención sobre un conjunto de cuestiones en torno de las cuales se condensan buena parte de interrogantes y dilemas suscitados por la búsqueda de alternativas para un mundo al que muy gráficamente Edgard Morin describiera como un “Titanic Planetario”.³⁸

36. Danilo Zolo, *I signori della pace. Una crítica del globalismo giuridico*, Carocci editore, 1998

37. *Ibidem*

38. Edgard Morin, *Estamos en un titanic*, documento incluido dentro de la biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de capital social, etica y desarrollo -www.iadb.org/etica/.

Dilemas éticos acerca del uso de la fuerza

“Si el progreso está muerto, el futuro es vano. ¿Qué queda por hacer cuando se ha perdido el futuro y cuando el presente es angustiante y aciago?. La única manera de escapar a esta aporía es volver al pasado, que deja de constituir un tejido de supersticiones para convertirse en un recurso. Esta es la causa por la que en el mundo aparecen fenómenos –integrista, fundamentalismo y nacionalismo- que toman formas extremadamente diversas pero tienen como punto en común la emergencia en las situaciones de crisis”³⁹

Las definiciones en torno del uso de la fuerza tienen un lugar destacadísimo en las iniciativas y debates en torno del “orden del mundo”. Este tema evoca una cantidad de problemas que, entre otras cosas, han dado lugar a una fuerte discusión sobre la legitimidad y justicia de su uso en el transcurso de la cual hace su reaparición la antigua idea de la Guerra Justa –por cierto claramente retomada en el Informe-. Antes de ingresar en ella, es pertinente un comentario sobre la perspectiva ética de la guerra dentro de la cual se inserta el debate sobre la guerra justa.

¿Cómo puede ser condenado el asesinato y no la guerra?. Este interrogante ha formado parte de la reflexión filosófica y política desde hace siglos. Tal vez, el problema radica en que no siempre se le ha atribuido a la guerra un valor negativo. Las acciones políticas como la guerra o la paz son calificadas, en muchos casos, no como valores finales sino como medios o valores instrumentales para un fin; condenarla o no dependería del valor (positivo o negativo) del fin al que la guerra y la paz vayan a servir de acuerdo a las circunstancias, de modo tal que la guerra (o ciertos tipos de guerra) adquirirían de alguna manera valores que las tornan justificables.⁴⁰

La literatura normativa identifica tres grandes enfoques acerca de la valoración ética de la guerra: una posición extrema, una posición intermedia y el pacifismo. Para la primera, no caben las restricciones morales respecto de la guerra. “La guerra se encuentra más allá (o por debajo) del juicio moral. Es un mundo aparte en el que está en juego la propia vida, en el que la naturaleza humana se ve reducida a sus formas más elementales, en donde prevalecen el interés propio y la necesidad. En un mundo semejante, los hombres y las mujeres no tienen más remedio que hacer lo que hacen para salvarse a sí mismos y a la comunidad a la que pertenecen, de modo que la moral y la ley están fuera de lugar. *Inter arma silent leges*: cuando las armas hablan, callan las leyes”.⁴¹

39. Edgard Morin, en Jean Braudillard y Edgard Morin, la violencia del mundo, Libros del Zorzal, 2003.

40. Norberto Bobbio ha abordado largamente estas justificaciones por parte de teólogos, filósofos, moralistas y juristas, entre ellas identifica: la guerra justa, la guerra como mal menor, la guerra como mal necesario; la guerra como bien, la guerra como hecho natural o providencial, la guerra como necesaria y con una función positiva para el progreso humano -sea éste progreso moral, técnico o moral-. Norberto Bobbio, El tercero ausente, Catedra-Reorema, 1989.

41. Michael Walzer, Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos, Paidós (1977),2000

En principio, todo vale, si bien en la práctica pueden admitirse ciertas limitaciones por razones de prudencia. La base de esta formulación se encuentra en las interpretaciones escépticas respecto de las relaciones internacionales según las cuales la guerra es el estado normal y la paz un mero interludio entre contiendas, donde solo priman las reglas de la prudencia. Siendo que los Estados actúan en función de cálculos de intereses nacionales, cualquier regla moral que gobierne las relaciones entre ellos en tiempos de paz queda suspendida durante las instancias bélicas. Debe notarse que si bien esta posición raramente es defendida en sus versiones extremas, el proceso de totalización de la guerra, el uso de armas de destrucción masiva y lo que actores no estatales puedan hacer por medio de la violencia, tenderían en esta dirección.

El **Pacifismo** representa aquí la posición conforme la cual todo recurso a la guerra y a la violencia es moralmente cuestionable: “Esta mal matar a cualquier ser humano”. Existen, en principio, dos formas de justificación de esta prescripción universal. En primer lugar, la que se expresa en términos absolutos: “está inherentemente mal matar a cualquier ser humano, inocente o no” (muchas veces esta posición tiene una base religiosa). En segundo término la que recurre al concepto de no violencia, que supone la sustitución de la guerra de agresión por la lucha política (a partir de la adopción de métodos de resistencia civil, la desobediencia, la no cooperación, boicots y huelgas u otras alternativas) como opción que, en el largo plazo, traería mayor bienestar a los seres humanos – puesto que la violencia genera y reproduce violencia-. En la actualidad el pacifismo, que tiene implicancias radicales para las relaciones internacionales dado que cuestiona la legitimidad de ciertos principios constitutivos del orden internacional –soberanía y derecho al uso de la fuerza-, tiende a concentrarse cada vez más en el examen de los caminos para la paz, en las raíces de la violencia personal y social y en las causas remediabiles de la guerra y del conflicto.⁴²

La posición intermedia es expuesta por los **comunitaristas**, para quienes la búsqueda de la paz es un objetivo básico de la sociedad internacional (sociedad de Estados), en parte porque sirve para preservar el orden internacional. Las reglas de la guerra acordadas entre los Estados limitan la violencia en el mundo y los criterios bajo los cuales se legitima ponen límites a su empleo. La diplomacia, la disuasión y el balance de poder son medios determinantes para el mantenimiento de la paz, mientras que las convenciones son vistas también como compromisos éticos que demandan su cumplimiento por parte de los Estados aún cuando no maximicen su interés.⁴³

42. Es interesante complementar esta línea de argumentación con los fundamentos jurídicos de esta vertiente. Luigi Ferrajoli realiza un estudio detallado en *Razones jurídicas del pacifismo*. Edición de Gerardo Pisarello, Editorial Trotta, 2004.

43. Especialmente este último supuesto es el que les permite hablar de la existencia de una “moralidad de Estados” según la cual los Estados tienen el deber de sostener el sistema de Estados, de respetar la soberanía y autonomía de las restantes unidades políticas y de no intervenir en sus asuntos domésticos; tienen el deber general de promover la paz pero contando con el derecho a recurrir a la guerra en caso de contar con una causa justa, tienen el deber de honrar los acuerdos. No deben dañar a los demás Estados, pero esto no significa que tengan el deber de promover el bien general, al tiempo que los individuos no cuentan con derechos contra otros Estados mas que el suyo.

Los comunitaristas entienden que ciertos tipos de guerra son moralmente legítimas. En consonancia con la perspectiva grociana, sostienen que debe existir una opción entre los que piensan que todo está permitido y aquellos que sostienen que nada lo está. La tradición de la *Guerra Justa* y un amplio cuerpo de derecho y convenciones internacionales van en esta línea. La primera establece una diferenciación entre las ocasiones en que está moralmente justificado recurrir a la guerra -*ius ad Bellum* (derecho a la guerra)- y el tipo de conducta moralmente aceptable una vez iniciadas las hostilidades -*ius in bello* (derecho de guerra)-.

De acuerdo al *ius ad Bellum*, las reglas o requisitos que deberían exigirse a los Estados son: la guerra debe ser declarada por una autoridad legítima (el gobierno de un Estado), contar con una causa justa (autodefensa frente a una agresión), una correcta intención (que lo que se busca sea moralmente aceptable, lo cual no siempre coincide con una causa justa); ser el último recurso; contar con perspectivas de éxito (de otra manera se produciría sufrimiento innecesario) y la observación del principio de proporcionalidad (el bien alcanzado debe superar a los daños producidos en la guerra).

En cuanto al *Ius in Bello*, está orientado al establecimiento de límites morales para el ejercicio de la violencia indiscriminada. Gira en torno a los conceptos de inocencia, alrededor del cual se construye la norma de prohibición, y de emergencia, que articula las excepciones que deben considerarse. Por un lado, explicita tres reglas de conducta que se deben seguir: evitar que los civiles, o inocentes, sean blancos directos de las fuerzas armadas, es decir, asegurar la inmunidad de los no combatientes; la proporcionalidad entre beneficios y costos como aspectos a ser considerados también en la planificación de ataques específicos -que los combatientes empleen únicamente fuerzas y armas proporcionadas contra blancos legítimos-; y la prohibición de usar armas o métodos de guerra como las violaciones masivas e intencionadas de mujeres, las armas nucleares, y en general, las armas de destrucción masiva.⁴⁴

De acuerdo a la perspectiva **cosmopolita**, existe una estructura moral común a través de la cual pensar las cuestiones vinculadas a la guerra y la paz, siendo que la persecución de ambas debería estar determinada por cuestiones mas profundas relativas al bienestar de la humanidad. Quienes defienden estos puntos de vista generalmente aceptan algunos componentes de la posición intermedia, pero trabajan con diferentes énfasis e interpretaciones respecto de lo que sería una causa justa. Entienden que si bien existen casos de violencia justificada esta situación tiende a ser excepcional. No descartan el recurso a la fuerza así como la intervención humanitaria para salvaguardar los derechos humanos pero solo como último recurso. Consideran que las reglas de la guerra son humanitarias en el sentido de estar fundamentadas directamente en leyes morales de las relaciones humanas, no solo en convenciones, de manera tal que la atención a dichas reglas se vincula directamente a la preocupación por las relaciones entre seres humanos en tiempos de guerra antes que a lo acordado entre Estados.

44. Michael Walzer (op.cit).

Tradicionalmente la doctrina de la guerra justa estuvo orientada a regular las situaciones de guerra interestatal. Las características de la conflictividad en la post guerra fría -fundamentalmente de carácter doméstico, sumado al fenómeno del terrorismo y las cada vez mas frecuentes intervenciones humanitarias- han alentado considerables diferencias en torno del alcance atribuido a dicha doctrina y en relación a la forma en que se interpretan sus distintos requerimientos.⁴⁵ En particular los dos primeros dan lugar a serios desacuerdos, por ejemplo: ¿es el gobierno establecido de un Estado la única autoridad legítima para el ejercicio de la fuerza?. Si no es así, ¿que otros grupos son legítimos? ¿Gobiernos en el exilio u otros grupos con causas políticas?. ¿Es la defensa frente a una agresión la única causa justa?, ¿Un ataque preventivo, puede ser considerado una causa justa?. ¿O estas pueden incluir la intervención militar para frenar injusticias o severas violaciones de derechos humanos?. ¿Cuánto sufrimiento somos capaces de contemplar antes de intervenir?. Seguramente pocas cuestiones han suscitado tanta polémica y preocupación como las intervenciones humanitarias, que merece un tratamiento aparte.⁴⁶

Intervención Humanitaria ¿Responsabilidad o Deber?

“Tenemos, de cierta manera, el hardware de una sociedad, pero nos falta el software...”

*La idea de una policía planetaria no debe olvidarse de la necesidad de una política planetaria. Tenemos la word police pero no la world policy. Queda por pensar esta política que habría que llevar a escala mundial.”*⁴⁷

Tradicionalmente el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas se han articulado en torno de un enunciado bien conocido: ningún Estado o grupos de Estados tienen el derecho de intervenir, directa o indirectamente, por ninguna razón, en los asuntos internos o externos de otros Estados. Consecuentemente, la intervención armada y todas las demás formas de interferencias o incursiones que afecten la integridad del Estado o sus elementos políticos, económicos o culturales constituyen violaciones de la norma.⁴⁸

Sin embargo, en paralelo con la proliferación de conflictos que comportan genocidios o violaciones masivas de derechos humanos, ha prosperado la idea de la necesidad de intervención en los asuntos internos de los Estados en nombre de normas o intereses

45. Ejemplo de ello son las conocidas diferencias de interpretación entre M. Walzer, J. Rawls y A.J Coates, que dominan la literatura sobre el tema.

46. Dilemas ampliamente abordados por James Turner Johnson en *Morality and Contemporary Warfare*, Yale University Press, 2001

47. Edgard Morin, en Baudrillard y Morin (op.cit)

48. Recordemos que conforme al Capítulo VII de la Carta, frente a situaciones que constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacional el Consejo de Seguridad está facultado para tomar medidas que permitan hacer efectivas sus decisiones. Puede imponer embargos y sanciones o autorizar el uso de la fuerza para hacer cumplir sus mandatos. La clave, para el punto que estamos abordando es la redefinición de aquello que es considerado amenaza -en este caso las cuestiones humanitarias-.

de la Comunidad Internacional. Se demanda una responsabilidad global frente a estos hechos.⁴⁹ Pero los consensos suelen terminar ahí y las preguntas se acumulan, comenzando por aquellas del tipo de las que menciona Fred Halliday: ¿algún tipo de actividad humana -basada o no en el Estado- puede hacer frente a los problemas que enfrentamos?; de ser así, ¿debería basarse en el Estado o en una instancia internacional.⁵⁰

El Informe refleja la entidad del problema cuando afirma: “las instituciones de seguridad colectiva han demostrado ser especialmente inadecuadas para hacer frente al problema del genocidio y las violaciones manifiestas y en gran escala de los derechos humanos. Se trata de un desafío normativo para las Naciones Unidas, el concepto de la obligación que tienen el Estado y la Comunidad Internacional de proteger a los civiles de los efectos de la guerra y las violaciones de los derechos humanos aún no han logrado superar totalmente la tensión existente entre principios contradictorios de inviolabilidad soberana y el derecho de intervención. Se trata también de un desafío operacional impedir que un Estado mate a sus propios ciudadanos lo cual exige disponer de una considerable capacidad de despliegue militar”.⁵¹

Si bien el derecho internacional ha ido avanzando en el sentido de abarcar tanto los derechos de los estados como de los individuos – reunidos tras lo que se ha comenzado a denominar Derecho Cosmopolita⁵² y hacia la codificación de principios e identificación de condiciones en las que imperativos humanitarios legitiman la posibilidad de intervención en asuntos internos de los Estados, persisten numerosas indefiniciones en este tema, particularmente en orden a las razones últimas de la injerencia: ¿constituye un imperativo moral, una doctrina legal o es meramente parte de las opciones de los Estados como respuestas a grandes crisis humanitarias?

La respuesta a tales interrogantes no puede eludir el núcleo duro de uno de los temas mas sensibles de las relaciones internacionales: la soberanía estatal, (piedra angular del sistema interestatal), la integridad territorial y la prohibición de uso de la fuerza como principios básicos constitutivos del sistema westfaliano. Es indudable que la evolución reciente, tanto en la práctica como en la doctrina, ha abierto una brecha en un sistema de creencias sólido y de larga tradición.

49. De hecho Kofi Annan planteó en 1988 esta cuestión, generando una gran polémica. Unos años mas tarde Boutros Boutros-Ghali en su *Programa de Paz* (junio de 1992) dio un paso adelante en la identificación de tareas en torno de las cuales las Naciones Unidas deberían asumir mayores responsabilidades, particularmente respecto de las operaciones de paz de segunda generación y misiones humanitarias, contemplando también la militarización de la asistencia humanitaria.

50. Fred Halliday (op.cit)

51. Informe, pag 25

52. El Derecho cosmopolita o Derecho Humanitario Global es un dominio del derecho distinto el derecho de los Estados y del Derecho Internacional. Trasciende a los Estados y se extiende a toda la Comunidad Internacional. Busca proteger valores humanitarios que pueden estar en contradicción con el derecho nacional. Se refiere a los principios jurídicos –a partir de los cuales se definen derechos y obligaciones- que trascienden las exigencias de los Estados y que tienen consecuencias nacionales de gran alcance. Los regímenes de derechos humanos, el derecho de guerra y aquel que limita los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad junto con el derecho ambiental constituyen elementos de este derecho cosmopolita.

¿Cabe respetar los principios del “orden internacional” mientras los derechos humanos son violados –lo cual conlleva un inmovilismo moral- o se debe salvar vidas humanas aún sacrificando normas internacionales? ¿Quién define los valores universales predominantes?, ¿quién decide que un Estado no ha cumplido sus obligaciones soberanas y si las consecuencias de ello justifican la intervención? ¿Existe la necesidad de legitimar este procedimiento?, si es así ¿bajo qué principios?, ¿A través de qué instrumentos (coercitivos y no coercitivos) puede ser realizado? ¿Se le puede atribuir a los Estados la responsabilidad de ser garantes de los valores universales? De ser así, ¿ellos pueden actuar en forma unilateral o deben acudir a una acción colectiva? ¿Existe una Comunidad Internacional como tal, capaz de actuar en nombre de dichos valores?

Naturalmente las respuestas no son sencillas tanto desde una perspectiva jurídica como desde una normativa. Desde el punto de vista del derecho, los dilemas que ellas evocan han dado lugar, en términos generales, a tres posiciones: por un lado quienes consideran ilegal la intervención por violar principios del derecho internacional y debido a la ausencia de una doctrina de intervención humanitaria; por otro lado, aquellos que admiten la legitimidad de la intervención a pesar de transgredir la norma, lo que la convierte en ilegal pero moral (existiría de hecho una doctrina aunque aun no codificada) y, por último, quienes niegan la existencia de dicha doctrina de intervención humanitaria pero que apuntan a su creación y codificación.

También en el enfoque normativo el hecho de que la intervención humanitaria deba tener una legitimación colectiva y suponga la existencia de una Comunidad Internacional que obre como agente de la misma es un tema muy debatido, divide las opiniones entre tres grandes grupos: quienes rechazan la existencia de una comunidad internacional y sostienen que lo que puede parecer una acción de la comunidad internacional no es mas que un reflejo de intereses de Estados particulares –en particular de los más poderosos-; los que aceptan que la Comunidad es un concepto real y que lo importante es que a nivel internacional se comparta una misma idea de los derechos, deberes, valores y obligaciones que deben ser preservados aún a través de intervenciones y, por último, quienes sostienen que las intervenciones humanitarias pueden socavar la soberanía estatal y la Carta de las Naciones Unidas y de esta forma generar mayor inestabilidad internacional, de manera tal que la opción menos perjudicial sería la de contar con el consentimiento del Estado intervenido.⁵³

53. Louis Henkin, *Right vs might: international law and the use of force*, N.Y, Council on Foreign Relations, segunda edición, 1991; Hedley Bull, *Intervention in world politics*, Oxford University Press, 1984; C. McInnes y N. Wheeler (eds), *Dimensions of military intervention*, London, Frank Cass, 2002; N. Wheeler, *Saving strangers. Humanitarian Intervention in international society*, OUP, 2000; J.L Holzgrefe y R. Keohane, *Humanitarian Intervention. The dilemmas of humanitarian aid*, Cambridge University Press, 2003; P. Wallensteen, *International intervention: new norms in the post-cold war era?*, Department of Peace and Conflict Research, Upsala University, 1997, O. Ramsbotham y T. Woodhouse, *Humanitarian Intervention: a reconceptualization*, Cambridge Polity, 1996. S.Krasner, *Sovereignty: organized Hypocrisy* (Princeton University Press, 1999); G. Lyons y M. Mastanduno (ed.), *Beyond Westfalia?. State sovereignty and intervention*, 1995.

La necesidad de conciliar demandas encontradas ha estimulado la identificación de distintas alternativas que permitirían compatibilizar las exigencias de orden y justicia a nivel internacional, entre ellas: intervenciones legítimas cuando responden a la necesidad de autopreservación; cuando se cuenta con el consentimiento del gobierno intervenido o con el de la Comunidad Internacional (por ejemplo, bajo el Capítulo VII de la Carta); cuando, en contexto de guerra civil, colapsa la autoridad en el país intervenido; en nombre de valores o principios universales (la buena administración, derechos humanos, medio ambiente y democracia....), por decisión de un eventual gobierno mundial o en el caso en que el derecho a intervenir se repartiera entre distintas autoridades regionales.⁵⁴

Nuevamente aquí las orientaciones comunitaristas y cosmopolitas ilustran sobre los términos en que se plantea la cuestión. Los primeros, identifican como primer gran obstáculo la generación de un consenso sobre los valores que deberían subyacer a una doctrina de intervención humanitaria. Atentos a su ponderación de la diversidad de valores e intereses en juego, creen que los estados pueden acordar solamente un conjunto mínimo de reglas de coexistencia -en particular cuando están en juego la soberanía y el principio de no intervención-. Para ellos, la intervención humanitaria constituye una violación de las reglas que resguardan las elecciones independientes de las comunidades políticas.⁵⁵ Sostienen que en última instancia, la intervención -en nombre de la justicia- entra en conflicto con el orden internacional y atenta contra los derechos de los Estados y los principios constitutivos del sistema internacional. Entienden que en ausencia de un consenso respecto de lo que se considera una acción humanitaria o las situaciones que la demanden, el orden internacional y por tanto el bienestar general de los individuos, está mejor garantizado manteniendo el principio de no intervención. En definitiva, las intervenciones siempre terminan sosteniéndose sobre criterios y predilecciones culturales y políticas de aquellos que tienen el poder para llevarlas a cabo.

Los cosmopolitas, por el contrario, le otorgan la mayor jerarquía a los derechos de los individuos y consideran que existe un derecho legal y una obligación moral de protegerlos. Las intervenciones humanitarias deberían ser elevadas al rango de operaciones ajustadas al derecho, por considerar la violación de los derechos humanos como crímenes que caen bajo jurisdicción internacional.⁵⁶ Así, intervenir es un *deber* en casos de extremo sufrimiento (de poblaciones víctimas de acciones de Estados que, por otra parte, se han obligado al firmar la Declaración Universal de Derechos Humanos). Si la comunidad internacional –mas puntualmente las Naciones Unidas- fallan en dar respuesta, la Carta de la ONU (en sus artículos 1, 55 y 56) provee bases legales para la intervención unilateral⁵⁷,

54. G. Lyons y M. Mastanduno (ed.), *Beyond Westfalia?. State sovereignty and intervention*, 1995.

55. Federico Merke, *El estado del arte en la (no) intervención humanitaria: siete dilemas para una doctrina en ascenso*, en Alejandro Tullio (compilador), *Los límites de la justicia global. Derechos humanos y relaciones internacionales en el siglo XXI*, CARI/UNLZ, 2003

56. Adicionalmente, se debe garantizar que la aplicación del derecho de intervención humanitaria en forma no selectiva.

57. Intervención unilateral exclusivamente bajo la aprobación de la ONU, de otra manera constituiría un acto ilegal, ilegítimo y moralmente condenable.

si bien admiten que ésta debe satisfacer ciertos requisitos para evitar eventuales arbitrariedades y abusos.⁵⁸ Lejos de debilitarla, la intervención humanitaria termina fortaleciendo a la sociedad de Estados y profundiza su compromiso con la justicia. A largo plazo argumentan que los Estados se benefician de la promoción de los derechos humanos, porque un mundo injusto es también un mundo desordenado y violento. Promover la justicia, la democracia y la vida humana se convierten en medios para evitar conflictos armados en diversas regiones.

Se introduce así el lema “la necesidad de proteger” (los derechos de los individuos). Tal concepto pretende colocar a la intervención por motivos humanitarios bajo una nueva perspectiva: el acento se coloca en personas a ser socorridas antes que en Estados que intervienen. Esta forma de pensar la intervención supone que la soberanía de un estado es legítima en tanto se ejerza como una *soberanía responsable*, es decir que cumpla con un conjunto de normas inscriptas en el incipiente régimen internacional de derechos humanos.⁵⁹ Naturalmente, tal responsabilidad tiene como destinatarios tanto a los propios ciudadanos, cuyo bienestar y seguridad son principal incumbencia de la unidad política como la comunidad internacional.

Quedan abiertos muchos interrogantes, por ejemplo: ¿cuándo termina la asistencia humanitaria y comienza la injerencia en asuntos internos de los Estados?, ¿cómo diferenciamos entre responsabilidades humanitarias y las motivaciones políticas?, ¿la intervención es válida en caso de países débiles o en todos los casos?, ¿qué se debe ponderar, la intención de la acción o sus consecuencias? (especialmente teniendo en cuenta que las consecuencias pueden ser aún peores que las condiciones iniciales), ¿cómo evitar la selectividad y divergencias de respuestas según los casos? ¿Es posible crear las condiciones para que no se actúe solo en aquellos casos que coinciden con los intereses de los mas poderosos?

Como es propio de cualquier situación dilemática resulta difícil laudarse ante argumentos convincentes como los que se exponen de uno y otro lado. El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, lo ha expresado claramente: *“A quienes consideran que la mayor amenaza para el futuro del orden internacional es el uso de la fuerza en ausencia de un mandato del Consejo de Seguridad, uno les podría preguntar, no en el contexto de Kosovo, pero sí en el de Ruanda: si durante esos días y horas sombrías que precedieron al genocidio, una coalición de Estados hubiese estado preparada para actuar en defensa de la población tutsi, pero no recibiese una pronta autorización del Consejo, ¿debería mantenerse al margen y permitir que siguiese el horror?. A quienes consideran que la acción en Kosovo supone el comienzo de una era en la cual Estados y grupos de Estados pueden realizar acciones militares fuera de los mecanismos establecidos para la puesta en práctica del derecho internacional, uno les podría preguntar: ¿no existe el peligro de que esas intervenciones socaven el sistema de seguridad imperante aunque resistente creado tras la Segunda Guerra Mundial, y*

58. Además del derecho a la auto defensa, la intervención humanitaria sería una excepción legal al principio de no uso de la fuerza contenido en el artículo 2 (4) de la Carta de Naciones Unidas.

59. Federico Merke (op.cit)

*establezcan peligrosos precedentes para intervenciones futuras sin un criterio claro para decidir quién puede invocar esos precedentes, y en qué circunstancias?.*⁶⁰

Desarrollo, ayuda y cooperación

*“Mientras que reine el hambre, la paz no podrá prevalecer. Aquel que quiera prohibir la guerra también debería prohibir la pobreza. Moralmente no hay ninguna diferencia entre aquel ser humano que muere por la guerra y aquel que se le condena a morir de hambre debido a la indiferencia de los otros”.*⁶¹

Mas allá de las controversias que refleja o las que pueda desatar, uno de los méritos del Informe consiste en las recomendaciones para actuar sobre las causas profundas de los problemas. En este sentido se destaca la mención expresa a relación entre la seguridad colectiva y el desarrollo: la paz y la estabilidad serán inalcanzables o efímeras si no se obra en forma efectiva sobre el atraso y la pobreza, fuentes de conflictos directos e indirectos. Seguramente, ellos no son las únicas causas de crímenes, violencia e inseguridad pero se cuentan entre las mas importantes, de ahí la necesidad de volver a la preocupación por la cuestión del desarrollo.

Durante el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial este fue uno de los temas dominantes de la agenda mundial y, como parte del mismo todo lo relacionado con la ayuda proporcionada por los países avanzados a los postergados. Las Naciones Unidas colocaron varias décadas bajo su advocación, pero durante el último tramo del siglo aquella centralidad se diluyó debido a varias razones: el balance de los logros – menores que los previstos- la heterogeneidad creciente dentro del universo de países atrasados, el reemplazo de los paradigmas preponderantes y el auge del neoliberalismo económico. Además de lo que significó el fenómeno conocido habitualmente como globalización y mundialización. Paralelamente, pero como expresión de la misma tendencia, la idea y práctica de la ayuda internacional entraron en crisis. No solo crecieron las críticas respecto de las mismas, sino que la mayoría de los países que la practicaban estuvieron muy lejos del cumplimiento de las cifras comprometidas.

Durante el tiempo en que la atención al desarrollo declinó en beneficio de las ideas e intereses dominantes, fueron muchos –tal vez lo mejor de la vida intelectualidad y política del mundo- los que expresaron preocupación y advirtieron sobre la dirección en que marchaban las cosas en las sociedades, la cultura, el medioambiente, etc. y recomendaron rectificaciones.⁶² Desafortunadamente –y esto es un dato en el que

60. Resumen de prensa SG/SM/7136 GA/9596, el Secretario General presenta su informe anual a la Asamblea General (20 de septiembre de 1999), citado por Peter Singer en Hacia una ética global, en Claves de razón práctica Nro 138, diciembre de 2003.

61. The Brandt Report on North-South. A Strategy for survival, 1980.

62. Ejemplo de ello fueron: the Brandt Report on North-South, A strategy for survival, 1980; The declaration on the right to development, 1986; The Brundtland Report, Our common future, 1987; el Reporte de la Comisión del Sur dirigida por Nyerere, El desafío del Sur, 1990, entre tantos otros.

habría que reparar mas por lo que revela de la gravitación de aquellos intereses y de la dificultad de las sociedades para actuar preventivamente y cambiar el rumbo- esas voces casi no tuvieron eco.

Cerca de 1.200 millones de personas viven con menos de un dólar por día y alrededor de 2.800 millones viven con menos de dos dólares por día. El patrimonio de los doscientos individuos mas ricos del mundo llegó a 1.135 billones de dólares en 1999, en contraste con los 146 mil millones de dólares de los ingresos combinados de los 582 millones de habitantes de los países menos desarrollados en el mismo año. Solo veinticinco millones de personas en los Estados Unidos, el decil superior de la distribución de la renta en ese país, tiene un ingreso combinado mayor que el 43% mas pobre de la población mundial, cerca de dos mil millones de personas. Mientras que en 1960 el ingreso agregado de los países que contenían el quintil mas rico de la población mundial era 30 veces mayor que el de los países que contenían el quintil mas pobre, hacia 1997 esta razón se elevó a 74:1. Este cuadro no sería menos dramático si agregamos los indicadores de desigualdad tales como la mortalidad infantil, desnutrición y la esperanza de vida. Basta con decir que once millones de niños mueren cada año en los países en desarrollo por enfermedades curables o de fácil prevención, y que la vida es veintisiete años mas corta, en media, en los países más pobres que en los ricos.⁶³

Las cifras hablan por sí mismas. Resultado: alientan la demanda de una suerte de “restauración del ideal del desarrollo”, retorno que, para ser eficaz requeriría tomar en cuenta la experiencia anterior y ahorrar sus errores. En cierto modo, esta apelación a favor del desarrollo tiene dos sustentos, uno “utilitario”: reducir uno de los nutrientes de la violencia e inseguridad en el mundo; el otro de carácter moral: dar oportunidades de mejorar su condición de vida a millones de seres humanos.

Desde el punto de vista de los debates actuales, esta nueva tendencia se ve reflejada en el lugar que dentro de los mismos adquieren los enfoques normativos centrados en la cuestión del desarrollo, su promoción y la ayuda internacional como instrumento para facilitarlos. Nos remite a dos cuestiones normativas complementarias y ambas relevantes: la ética del desarrollo y la ética de la ayuda internacional. Reconociendo que las teorías del desarrollo incluyen componentes diversos, la perspectiva normativa se focaliza principalmente sobre tres niveles de análisis: (1) los principios éticos básicos, (2) los objetivos y modelos de desarrollo y (3) las instituciones, proyectos y estrategias específicas.

Conforme la interpretación realizada por David Crocker, entre las principales preguntas que orientan la reflexión ética sobre el desarrollo, se cuentan las siguientes: ¿Qué debería ser entendido como “buen y mal” desarrollo?, una vez definido el desarrollo, ¿qué objetivos básicos económicos, políticos y culturales y qué estrategias se deberían perseguir?, ¿Qué valores o principios deberían orientar dicha elección?, ¿cuáles son los principales impedimentos y oportunidades locales, nacionales e internacionales para un buen desarrollo?: ¿qué cuestiones morales emergen en la elaboración de políticas

63. Alvaro de Vita, La teoría de Rawls de la justicia internacional (mimeo), sobre datos de Reportes de Desarrollo Humano del PNUD.

de desarrollo y en la práctica y cómo deberían ser resueltas?, ¿Cómo se deberían concebir y distribuir los beneficios y pérdidas del desarrollo?, ¿quién o qué instituciones tienen la responsabilidad de impulsar el desarrollo?, ¿cómo se deberían entender los deberes de desarrollo?, ¿cuáles son las virtudes y contras de las agencias de desarrollo?, ¿quién debería decidir acerca de todas estas cuestiones y cómo?.⁶⁴

El solo enunciado de estos interrogantes –cada uno de los cuales, a su vez, se abre en un abanico de capítulos- da la pauta de la complejidad del tema y, consecuentemente, de la diversidad de controversias a las que da lugar. Continuando con la línea expositiva de Crocker un listado preliminar de las mismas debería incluir:

- Sobre el alcance “geográfico” de la ética del desarrollo (circunscripta al sur mas atrasado o extendida a todo lugar donde exista pobreza) y sobre su alcance “temático” (si debería concentrarse en la asistencia al desarrollo o también tomar en consideración el conjunto de factores que pueden afectar el desarrollo como el comercio internacional, las inversiones, los flujos de capitales).
- Sobre el status de las normas morales (si deben tener validez universal o quedar restringidas a los valores de decisión individual -de cada persona o sociedad- cuestión que divide a universalistas y particularistas: hasta que punto se deben proponer visiones comprometidas con ciertas concepciones del bienestar humano y cuán extensiva debería ser esa visión).
- Sobre el contenido de los principios del desarrollo y las categorías morales cruciales para el bienestar humano (la utilidad; los bienes sociales básicos como la libertad política, la riqueza y el bienestar; la libertad negativa; las necesidades humanas básicas; la autonomía de las agencias). Aún cuando algunos analistas piensan que una ética del desarrollo debería contener más que uno de esos conceptos, difieren entre ellos en cómo priorizarlos. También lo hacen respecto del fin último del (buen) desarrollo social (la promoción del bienestar humano presente y futuro, o la orientación hacia otro tipo de valores como por ejemplo la preservación del medioambiente).
- Sobre los agentes y estructuras responsables de la actual situación (contribución de los factores locales e internacionales) y la forma en que se deberían distribuir los beneficios, cargas y responsabilidades entre los países ricos y pobres. Y en relación a la globalización, sobre quienes “agentes o promotores de justicia” (las comunidades locales y nacionales o deberían ser los países ricos, las corporaciones transnacionales y las instituciones globales).

Como en los casos de la guerra y la intervención, todos estos temas merecen un tratamiento diferenciado según se trate de escépticos, comunitaristas y

64. David Crocker, Development Ethics, globalization and Stiglitz, en www.iadb.org/ethics.

cosmopolitas.⁶⁵ Los primeros extienden su rechazo de toda ética global a la cuestión del desarrollo. Sostienen que éste no admite definiciones universales -las cuales por otra parte pueden no ser aplicables e interferir en la libertad y autonomía de los Estados- sino que debería ser lo que determinan los miembros de cada comunidad. Consecuente con esta postura es su interpretación respecto de las obligaciones de ayuda y cooperación, las que no podrían concluirse de la existencia de un derecho al desarrollo. Tampoco existen deberes hacia personas lejanas, ni sus necesidades desplazar el tratamiento de las necesidades propias -aún cuando éstas sean de menor peso relativo-. Si se ayuda o coopera es en atención al interés propio.

Para el **Comunitarismo** la búsqueda del desarrollo es parte de la prosecución de los intereses nacionales y su límite lo constituye la consideración por el derecho al desarrollo de los demás. La ayuda es o bien un instrumento del interés propio o resultado de un compromiso -no de una obligación basada en consideraciones morales- surgido bien de la voluntad del electorado, bien del respeto de acuerdos internacionales suscritos por los Estados. De todo esto se sigue que el comunitarismo no promueve activamente la ayuda ni se compromete en la sugerencia de cambios en el paradigma de desarrollo. Siempre centrado en los valores y actitudes de la propia comunidad, la preocupación por el bienestar de los demás es un hecho derivado de ese marco valorativo.

Para los **Cosmopolitas**, partidarios de la idea de que existe una obligación moral de promover el desarrollo, éste tiene en sí mismo un sentido normativo y un conjunto de valores subyacente. Al interior de esta corriente se reconocen por lo menos dos variantes principales: los que suscriben un paradigma de alcance universal y los que admiten que el mismo puede contemplar diversidad de formas de implementación conforme a las especificidades culturales. Otra variante del cosmopolitismo está representada por aquellos que ponen el acento en los efectos que pudieran tener las distintas concepciones del desarrollo y las políticas económicas asociadas y que reclaman atención respecto de lo que pudiera tolerarse en nombre del bien colectivo. Esta perspectiva crítica admite a su vez dos variantes: una más moderada que propone la

65. Sobre esta cuestión: N. Dower, Sustainability and the right to development, en R.J. Attfield and B. Wilkins (ed.), International justice and the Third world, Routledge, 1992; Des Gasper, The Ethics of development: from economism to Human development, Edinburgh University Press, 2004; O. O'Neill, Faces of hunger. An essay on poverty, Justice and development, Londres, Allen Unwen, 1989; D. Goulet, Development ethics. Theory and practice, London, Zed Books, 1995; D. Little, The paradox of wealth and poverty: mapping the ethical dilemmas of global development, Boulder, Westview, 2003; T. Pogge, World Poverty and human rights, Cambridge, Polity, 2002; G. Hardim, lifeboat ethics: the case against helping the poor, en Aiken and La Follette, World Hunger and moral obligation, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1996; R. Ridell, Foreign Aid reconsidered, London, James Currey, 1987; G. Graham, Ethics and international relations, Oxford University Press, 1996; K. Aman, Ethical principles for development: needs, capacities and rights, Upper Montclair, 1991; A. Ellis, Ethics and International relations, Manchester University Press, 1985. D. Crocker, Development ethics and globalization (mimeo) y del mismo autor Development ethics and development theory-practice (mimeo). También las bibliotecas digitales de International Development Ethics Association (www.development-ethics.org) y del BID, vinculada a su Iniciativa sobre Ética y desarrollo (www.iadb.org)

corrección de los patrones asimétricos de desarrollo a través de la cooperación, la modificación de los patrones de comercio e inversiones y otra de carácter mas radical que cuestiona todo el paradigma del desarrollo y las formas de ayuda condicionada que al erosionar la autonomía de los estados y las instituciones democráticas potencian la conflictividad social.⁶⁶

Esta forma de analizar la cuestión del desarrollo tiene su correlato en la forma de plantear los problemas de la ayuda. En primer lugar se sostiene que no es meramente un instrumento de política exterior sino que existen razones éticas para acudir en auxilio de quienes lo necesitan. Entre ellas por consideraciones de altruismo, por atención y cuidado de los derechos humanos o por justicia social.⁶⁷ Respecto del objetivo de la ayuda -si es la reducción de la pobreza extrema o el estímulo de las economías de los países pobres-, los cosmopolitas son mas propensos a plantear que lo que en última instancia cuenta es el bienestar de la gente. Si la ayuda no resulta en mejoras significativas para los mas pobres, o si termina empeorando su situación, no quedaría claro para qué un país pobre debería recibirla.

Otro aspecto a contemplar es la necesidad de evitar inconsistencias entre la ayuda y otras decisiones o prácticas económicas: si hay un argumento para reducir la pobreza externa, el mismo, en principio, debería regir las políticas internacionales de comercio e inversiones y las prioridades del desarrollo al interior de los Estados.

Se hace necesario señalar que en algunas corrientes del cosmopolitismo (o cercanas al mismo), rige un concepto de la ayuda internacional muy controvertido. Se trata de la discriminación de los receptores según sean sus disposiciones valorativas o la permeabilidad a los valores de los donantes; de este modo, la ayuda se convierte así en un instrumento de promoción de valores y el desarrollo en un modelo económico y de cambio social definido en los términos de ese sistema de valores “universalizado” –cuestión que, como hemos visto, se evidencia en algunos discursos de gobernanza global-.

Tanto el desarrollo como la ayuda -sea para promoverlo, sea para subsanar temporalmente las consecuencias de su ausencia- pueden obrar sobre la conflictividad social al interior de los países. Numerosas agencias de cooperación y organismos internacionales están comenzando a evaluar este tipo de efectos de sus proyectos en los países receptores, poniendo en claro que definitivamente la ayuda al desarrollo no puede ser neutral.⁶⁸ También han contribuido numerosos estudios realizados a partir de

66. Nigel Dower (op.cit)

67. La mayoría de estos argumentos no dependen de una explicación de las causas de la situación actual. Mas allá de las mismas, si se tiene capacidad de ayuda debería practicársela, del mismo modo que por un deber de justicia debería repararse eventuales responsabilidades. Otros argumentos justificadores de la obligación de dar ayuda apelan a la existencia de consensos o acuerdos internacionales que en sí mismos proveen base moral para la ayuda (por ejemplo, el acuerdo de orientar el 0,7% del PBI a la ayuda).

68. El análisis de las consecuencias de la cooperación sobre la estructura y el transcurso de los conflictos es el objeto de una rama de investigación denominada “evaluación del impacto de conflicto” (conflict impact assesment) que aún se encuentra en una etapa inicial pero que puede resultar de mucho interés.

los cuales se ha avanzado en la paulatina incorporación de una perspectiva según la cual el desarrollo de la paz, la prevención de crisis y el manejo del conflicto se convierten en importantes temas transversales de la ayuda.⁶⁹ En otras palabras, paz y desarrollo están íntimamente ligados y la ayuda es un instrumento funcional a la potenciación de ambos lados de la ecuación. Más allá del valor de estas reflexiones para la evolución de la concepción y práctica de la ayuda, debe advertirse que la línea que divide esta forma de ayuda de la asistencia en situaciones críticas y de conflicto, no siempre aparece claramente expuesta, agregando mayores niveles de complejidad a este tema.⁷⁰

Como sostiene Mary B. Anderson, cada conflicto se desarrolla en un contexto diferente, y la ayuda, del tipo que sea, cuando llega, pasa a formar parte de él. No solo suministra bienes o servicios sino que, se quiera o no, transmite también implícitamente mensajes y planteamientos éticos que son percibidos por los beneficiarios y que pueden contribuir a crear o agravar factores de conflicto -si es distribuida con parcialidad-. En todos los conflictos, y sobre todo en lo que suele llamarse la economía política del conflicto, existen factores de unión (o al menos de interés común) entre las comunidades enfrentadas sobre los que deberían centrarse

69. El informe "Do no harm" realizado por la ONG Collaborative For Development Action permitió la identificación más exacta de las consecuencias directas e indirectas de la cooperación en situaciones de crisis, así como las "señales éticas" que las acompañan y que frecuentemente conllevan consecuencias agudizadoras o prolongadoras de conflictos. Otros informes importantes en esta materia fueron los "lineamientos sobre conflicto, paz y desarrollo (guidelines on conflict, peace and development) elaborados por el Comité de Ayuda al Desarrollo-CAD de la OCDE en 1997 y otros posteriores, de fines de los años 90 que abrieron el debate sobre política de desarrollo y su relación con la paz, como fue el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre "Causas de conflicto y promoción de paz duradera y del desarrollo sostenible en África" de abril de 1998, y los aportes de la Unión Europea al tema a partir de la publicación de diversos documentos, que se caracterizan por un renovado énfasis en los aspectos de prevención de crisis y construcción de la paz (peace building) dentro de la política de desarrollo. La resolución del Consejo de la UE de noviembre de 1998 sobre "el papel de la colaboración al desarrollo en las medidas creadoras de paz, así como la prevención y solución de conflictos" es un buen ejemplo junto con los trabajos de las Redes de Prevención de Conflictos implementadas por la UE (como por ejemplo, la Guía práctica para la construcción de la paz y prevención de conflictos en los países en desarrollo). En términos generales se concluye que debe darse mayor consideración al entorno político-institucional durante la planificación y ejecución de los proyectos y que es necesario desarrollar sistemáticamente las posibilidades de incidir en forma directa en la prevención de crisis y el manejo de conflictos. Se subrayan las diferentes funciones de la ayuda en el transcurso de los conflictos y se señala que los mayores aportes pueden darse sobre todo en las fases anteriores y posteriores a las confrontaciones violentas.

70. P. Wallensteen, B. Heldt, M. Anderson, S. Stedman y L. Wantchekon, Conflict prevention and development co-operation, Department of Peace and Conflict Research, Upsala University, 2001. Otros estudios muy relevantes sobre esta problemática son: L. Minear y T. Weiss, Acción humanitaria en tiempos de guerra, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1994; VV.AA, Los desafíos de la acción humanitaria. Unidad de Estudios Humanitarios (CIP/MSF/Universidad de Deusto), Icaria, Madrid, 1999; Humanitarian Studies Unit (ed), Reflections on humanitarian action. Principles, ethics and contradictions, Pluto Press, London, 2001; K. Perez de Armiño, Diccionario de Ayuda Humanitaria y Cooperación al desarrollo, Hegoa-Icaria, 2000.

los proyectos de cooperación de modo que creen lazos “conectores” y potencien la transformación de la conflictividad.⁷¹

Para cerrar el capítulo correspondiente a la ayuda internacional, cabría mencionar que su sentido ético depende de que se la conciba como parte de una política anticipatoria –preventiva antes que reactiva- sostenida en el tiempo y desligada de retornos inmediatos. En este sentido es bueno recordar que “los momentos de mayor densidad y disposición hacia una forma *altruista y anticipatoria* de la cooperación y la ayuda se corresponden con el impacto que han producido en el transcurso del siglo XX grandes conmociones, como por ejemplo las dos Guerras Mundiales. Desafortunadamente, una vez pasado el momento de impacto sobre la sensibilidad, la disposición a la cooperación cambia hacia objetivos mas utilitarios, sean políticos o económicos”.⁷²

La paz y la Transformación de conflictos

“Tomar distancia de los sentimientos de odio y contraodio, situarse mas allá del bien y del mal, generadores de amalgamas y atajos, comprender la lógica y estética del mortal juego del espejo entre el “yo” y el “otro”; interrogar a la globalidad de la violencia consustancial a nuestro mundo en peligro...tales son, entre muchas otras, las cuestiones que debemos plantearnos sin rodeos”⁷³

Naturalmente, el tema de la paz subyace a todos estos problemas. No solo el modo de definirla, sino también de prevenirla y promoverla. En la literatura específica es frecuente la diferenciación entre paz negativa y paz positiva. El concepto negativo es aquel en el cual aquella es sinónimo de ausencia de guerra, mientras que para la interpretación positiva, por el contrario, comporta el proceso de búsqueda y resolución no violenta de los conflictos. En versiones mas inclusivas la paz positiva debería incluir un conjunto de relaciones imbuidas de un sentido de justicia, caracterizadas por la armonía, la integridad y la ausencia de fracturas, vale

71. Mary B. Anderson, Do no harm. How can aid support peace or war, Lynne Rienner Publishers, Boulder Colorado, 1999. Es interesante la experiencia desarrollada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y por la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ). En el primer caso, desde su creación en 1995, ha tratado de facilitar la coordinación entre los países donantes y los organismos internacionales de desarrollo, como así también la adopción de un enfoque centrado en las conexiones que unen los conflictos, la paz y la cooperación al desarrollo, al proporcionar orientaciones normativas prácticas que creen oportunidades de contribución de la ayuda a la prevención, rehabilitación y reconstrucción de postguerra. Respecto de la experiencia de la agencia alemana, ver Desarrollo de la paz, prevención de crisis y manejo de conflictos. Cooperación técnica en el contexto de crisis, conflictos y catástrofes, Eschborn, 2003.

72. José Paradiso, Cooperación para el desarrollo. Largos caminos, cortos recorridos (inédito).

73. Edgard Morin, en Jean Braudillard y Edgard Morin, la violencia del mundo, Libros del Zorzal, 2003.

decir, de ausencia/reducción de la violencia en todas sus manifestaciones (directa, estructural y cultural)-.⁷⁴

Algunos analistas argumentan la necesidad de reconocer un conjunto de situaciones intermedias. Por ejemplo, el caso de las relaciones entre distintos pueblos o grupos que durante un período de tiempo no se traducen en guerras o conflictos abiertos, pero están acompañadas del temor a posibles ataques, amenazas militares y preparación para futuros conflictos. Comparado con un estado de beligerancia activa, esta situación comportaría muchas ventajas, entre ellas, además de la reducción del riesgo de muerte, el mantenimiento del orden social básico. Otra situación sería aquella caracterizada por la ausencia de amenazas de guerra, percibidas o actuales. En este contexto no serían necesarios los preparativos bélicos, de manera tal que la energía y los recursos de la sociedad podrían orientarse a la obtención de otros bienes positivos (comúnmente referido como los *dividendos* de la paz).

Aún existiendo una situación de paz en la cual no existan amenazas explícitas ni preocupación por los correspondientes preparativos militares, ésta puede ser compatible con la existencia de injusticias o, al menos, la percepción de su existencia, tanto al interior de las sociedades como entre ellas. Esta paz, consistente con injusticias, difícilmente es satisfactoria y hace necesaria una concepción de paz que incorpore la ausencia de injusticias, de violación de derechos y de otros elementos moralmente insatisfactorios como por ejemplo la ausencia de participación democrática. En la medida que hay quienes están en esta situación, tranquilamente puede llegar el momento en que su situación cambie o que estén más “empoderados” y el conflicto emerja. Así, la paz con ausencia de justicia es problemática, tanto porque puede ser insatisfactoria al sacrificar otros valores morales y por ser inestable.⁷⁵ Como extensión de esta última posición, una paz sustentable a largo plazo sería aquella en la cual se eliminen las bases de futuros conflictos de las prácticas y políticas presentes. Esto es, en principio, una dimensión importante contenida en las perspectivas de compromiso por la paz.

Todo esto sugiere la multicausalidad del proceso de promoción de la paz, cuestión que habilita el ingreso a la preocupación central de las miradas normativas: **¿existe el deber de promover la paz?**, y si es así **¿colectivamente se hacen las cosas correctas (y todas las cosas correctas) para promoverla?**. Desde este punto de vista, lo primero que cabe diferenciar es entre actuar pacíficamente, promover la paz y sostener la idea de la responsabilidad de propiciar valores.

74. Johan Galtung, presupuestos teóricos y éticos sobre la paz, Universidad de Granada, 1993. Kenneth Boulding hace una aportación relevante al estudiar el proceso por el cual se produce un movimiento desde una paz *estable* a otra *inestable*. Para él los sistemas sociales manifiestan fases y zonas de contacto entre unas y otras de gran variedad y complejidad, de tal manera que muchas organizaciones, modelos y estructuras están determinadas por tales zonas. Desde esta perspectiva, la paz puede ser contemplada en diferentes fases según existe mayor o menor justicia, opresión, competencia, enriquecimiento, empobrecimiento, etc. Elise Boulding y Kenneth Boulding, *The future. Images and processes*, London, 1994.

75. Adam Curle, *True justice*, London, Quaker Home Service, 1981

También aquí, como surge de lo que se ha registrado a lo largo de este trabajo, es la postura cosmopolita la que se distingue por el modo de afirmar la existencia de alguna clase de deber: “Si se toma en serio la idea de vivir en una sociedad global, el compromiso de jugar algún papel en la creación de condiciones para la paz y otros valores surge casi naturalmente. A ningún nivel la paz “simplemente sucede” sino que es algo que implica compromisos activos”.⁷⁶ Pero no todas las vertientes cosmopolitas suscriben idéntico concepto. Aquellos que están comprometidos con el auspicio de un ideal en particular (religioso, político, etc.) son menos propensos a la gestación de condiciones de paz, que aquellos mas dispuestos hacia la diversidad y la tolerancia.

Sea desde una perspectiva de compromiso con la promoción de la paz o desde una perspectiva mas centrada en los dilemas de la gobernancia global, lo que se demanda es una visión ajustada y amplia de la naturaleza, causas y manifestaciones de la conflictividad internacional a partir de las cuales podrían identificarse las opciones para su manejo y, en definitiva, las alternativas para la paz. Los enfoques convencionales de las relaciones internacionales han desarrollado un amplio abordaje de la conflictividad *interestatal*, (en muchos casos a partir de concepciones orientadas por una idea de paz negativa y de órdenes mínimos) y han priorizado los mecanismos jurídicos de resolución pacífica; dejando márgenes mas estrechos para el abordaje de otras formas de conflictividad (y guerra), en particular de aquellas que caracterizan el actual escenario internacional.⁷⁷

Ya es usual la referencia a “las nuevas guerras”, en contraposición a las formas clásicas de confrontación protagonizadas por los Estados. Las actuales guerras no se vinculan a nociones del interés del Estado, a algún proyecto futuro o a ideas sobre formas de organizar la sociedad.⁷⁸ sino que se caracterizan por ser particularistas, con reivindicaciones basadas en identidades precisas –sean estas nacionales, de clan,

76. Nigel Dower (op.cit)

77. Conflictos que ocurren no solo entre Estados, sino también aquellas situaciones de conflictividad doméstica que tienden a desbordar las fronteras y a afectar e involucrar a otros Estados y actores, del mismo modo que procesos y dinámicas mundiales que generan conflictividad doméstica. Algunos de ellos manifestados a través de la confrontación armada, otros producidos fuera de los ámbitos tradicionales de la seguridad y que se expresan a través de formas de tensión que van desde la violación de derechos humanos hasta las complejas presiones en campos típicamente globales como los del comercio, las finanzas y la preservación ambiental, sumados a otras formas de violencia como la del terrorismo.

78. Adoptamos la terminología de “nuevas guerras” eludiendo, en esta instancia, el abordaje del debate entre quienes parten del supuesto de la novedad de las actuales formas de beligerancia y aquellas expresiones críticas que cuestionan que éstas constituyan formas nuevas de violencia e incluso guerras. Tema ampliamente abordado por Mary Kaldor, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Kriterion-Tus Quesos, 2001; Mark Duffield, *Global governance and the new wars: the merging of development and security*, Zed Books, 2001; *Revista Internacional de Filosofía Política. Naturaleza y sentido de la guerra hoy*, RIF, Madrid, nro 21, julio 2003, John Mueller, *retreat from doomsday. The obsolescence of mayor war*, Basic Books, 1989; M. Van Creveld, *The transformation of war*, N.Y. Free Press, 1991; Kalevi Holsti, *Nationalism and internationalism in the post cold war era*, Stocholm University, 1997; Edward Azar, *The management of protracted social conflict. Theory and cases*, Dartmouth Publishing, 1990; H.Miall, O. Ramsbotham y T. Woodhouse, *Contemporary conflict resolution*, Polity Press, 1999; Michael Ignatieff, *The warrior’s honour: ethnic war and the modern conscience*, N.Y. Metropolitan Books, 1998, entre tantos otros.

religiosas o lingüísticas-. Incluyen nuevas formas de violencia -asesinato sistemático del “otro”, expulsiones forzadas de población y la conversión de zonas en inhabitables- a partir del empleo del terror y la desestabilización. Los combatientes –militares, paramilitares, unidades de autodefensa, mercenarios y tropas internacionales- son expresión de la ruptura del monopolio del uso de la fuerza y de privatización de la violencia. Generalmente se sustentan a través de complejas formas de financiamiento: contribuciones de las diásporas, asistencia de gobiernos en el exilio y en muchos casos a través actividades ilícitas internas o mundializadas-.

Michael Lund y Andreas Mehler ofrecen una guía completa de factores estructurales endógenos (root-causes) que activan este tipo de contiendas, también denominadas conflictos violentos internos de larga duración o conflictos profundamente enraizados con consecuencias internacionales: ⁷⁹

- Desequilibrio de oportunidades políticas, económicas y culturales entre distintos grupos identitarios (desigualdades sociales y económicas, elite gobernante excluyente, lesión de derechos grupales, instalación de refugiados, presión demográfica).
- Forma de gobierno ilegítima, no democrática e ineficiente (déficit de legitimidad del gobierno y de instituciones públicas; servicios públicos insuficientes y en deterioro; delincuencia, violencia social y política, interpretación y aplicación parcial de las leyes por parte de las fuerzas de seguridad y del aparato judicial).
- Falta de oportunidades para una equiparación pacífica de intereses entre grupos y para la superación de brechas entre grupos culturalmente diversos (ausencia de mecanismos eficaces para la solución de conflictos, falta de pluralismo y debates abiertos, desconfianza entre grupos compromiso externo nocivo o débil).
- Carencia de una sociedad civil activa y organizada (debilidad institucional y de la sociedad civil; falta de medios de comunicación profesionales e independientes y carencia de intereses a favor de la paz).

Los mismos factores son responsables de la forma de violencia identificada como “terrorismo”. Mas allá de las discusiones en torno de su definición, se caracteriza por la combinación de expresiones de fuerza con intenciones simbólicas y estratégicas, deliberadamente desmesuradas - asesinato y eliminación de civiles, exterminio “de los otros”. Organizado en forma transnacional y en red horizontal, en ocasiones oculta su estructura de mando y se acompaña de una compleja infraestructura que incluye elementos políticos, militares, educativos, mediáticos y de asistencia.⁸⁰

79. Michael Lund y Andreas Mehler, *Peace-Building and Conflict Prevention in developing countries. A practical guide*, Bruselas/Ebenhausen, 1999.

80. Si bien no existe consenso en torno de una definición del terrorismo, en general se admite que éste fenómeno tiene algunas características fundamentales: perseguir el poder político (en general el control del Estado), la secesión o el control de territorios históricos; oponerse a la modernidad y remitirse a un modelo que la sociedad debería crear; regenerar y unificar una sociedad considerada corrupta y, finalmente, considerarse parte de una gran guerra contra “el otro”. Mary Kaldor, *Revista Claves de razón práctica* Nro 138, diciembre de 2003.

De una u otra manera, estos conflictos, que expresan choques de identidades, y de sistemas antagónicos de valores y creencias e ideologías excluyentes, tienden a instaurar *culturas de la violencia* y su larga duración a derivar hacia una suerte de *mercados de la violencia*, dando respaldo a la imagen de que “la guerra se ha convertido en la continuación de la economía por otros medios”.⁸¹

Es fácil coincidir con Mary Kaldor cuando sostiene que la mayoría de las explicaciones sobre el fracaso para controlar estas nuevas formas de violencia –corta visión de los políticos y de las organizaciones internacionales, falta de recursos, etc.- tienen algo de cierto, pero la razón principal parece radicar en fallas de percepción y en la persistencia de un modo de pensar insuficiente para comprender los nuevos estilos bélicos. Tan inadecuado sería interpretarlas como guerras clausewitzianas –protagonizadas por Estados o grupos que reivindican un Estado-, como leerlas de un modo fatalista como un retroceso al primitivismo o la anarquía que solo deja espacio para el alivio de sus síntomas.

No se trata de un problema de novedad y, consecuentemente, de la ausencia de referentes orientadores, sino de la complejidad misma del fenómeno que hace difícil su abordaje y control. Esta circunstancia da razones a la sugerencia de otorgar mas atención a una ya amplia literatura sobre *transformación de conflictos* y *construcción de paz*.⁸² Estos enfoques, que van mas allá de las perspectivas meramente jurídicas y regulativas convencionales, parten del supuesto de que el conflicto es *natural* a toda sociedad e inherente a la vida humana, y que su carácter destructivo o productivo es resultado de la forma de administrarlo y conducirlo. Los conflictos pueden reconocer múltiples causas: intereses y posiciones incompatibles, competencia por recursos escasos o por distribución del poder, necesidades insatisfechas –sean ellas de seguridad, identidad, participación, etc.-, estructuras económicas, sociales y políticas y el objetivo debería ser *transformarlos*, vale decir, actuar sobre tales *causas profundas* y modificar la forma en que se expresa a través del empleo de métodos no violentos.

Quienes suscriben esta lectura son portadores de una concepción de paz positiva, suponen que la acción meramente reactiva y de corto plazo sin obrar sobre las raíces profundas de la conflictividad puede no ser suficiente para crear bases para una *paz*

81. Anuario CIP, Políticas mundiales, tendencias peligrosas, CIP-Fundación Hogar del Empleado, Icaria Editorial, junio 2001

82. Principalmente desarrollados en el campo de Peace Research, entre otros por John Lederach, *Preparing for peace. Conflict transformation across cultures*, Syracuse University Press, 1995 y *construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bilbao, Bakeatz, 1998. J.Galtung, *Sobre la paz*, Barcelona 1985; *Peace by peaceful means*, Sage, 1996, *Conflict transformation by peaceful means*, Trascend, 1996 y *presupuestos teóricos y éticos sobre la paz*, Universidad de Granada, 1993 entre tantos otros; John Burton, *Conflict resolution theory and practice: integration and application*, N.Y Manchester University Press, 1993; Cordula Reimann, *Hacia una transformación de conflictos: evaluación de los enfoques recientes de gestión de conflictos en The Berghof Handbook for Conflict Transformation*, The Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, July 2000, E. Boulding, *From a culture of violence to a culture of peace*, UNESCO, 1996, P. Wallenstein, *Preventing violent conflicts. Past record and future challenges*, Uppsala University, 1998; Marc Howard Ross, *La cultura del conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia*, Paidós 1995; V. Fisas Armenol, *Cultura de paz y gestión de conflicto*, Barcelona, Icaria/Unesco, 1998.

estable, duradera y autosostenida y de *prevenir* la aparición de nuevas manifestaciones de violencia. De manera tal que la acción está orientada a trabajar sobre los actores y la cultura, orientándose hacia la transformación de los *imaginarios* y *valores* que fundamentan las *actitudes* belicosas y confrontatorias, a alcanzar intereses compartidos potenciando la comunicación entre las partes, así como a las estructuras generadoras y potenciadoras de la conflictividad.

Frente a las metodologías más convencionales de resolución pacífica de controversias (centradas fundamentalmente en las posiciones de las partes en conflicto y en la acción oficial gubernamental), las de transformación procuran reforzar la actuación de quienes sufren directamente los efectos de los enfrentamientos, llevando los procedimientos de negociación y control lo más cerca posible de la sociedad y a la revisión de las *instituciones* y *estructuras* conectadas con los comportamientos, tanto en el nivel estatal como en el de la sociedad civil.⁸³ Naturalmente, esto requiere la participación de una amplia gama de protagonistas, desde funcionarios políticos y militares –nacionales e internacionales– y profesionales de la resolución de conflictos, académicos e individuos hasta organizaciones de base, ONGs de desarrollo y ayuda humanitaria.

Se trata, en definitiva, de la construcción de *Culturas de Paz*, materializadas en la disposición a encarar los enfrentamientos en forma no violenta y por procesos pacíficos de convivencia. En este sentido existe un cierto consenso entre los analistas respecto de la idea de que una Cultura de Paz incluye muchos aspectos que van más allá de la no violencia, entre ellos la implementación de mecanismos que permitan apuntar a la superación de formas de exclusión y marginalidad –principales generadoras y reproductoras de conflictos– como por ejemplo el respeto de los derechos humanos, la profundización de culturas democráticas que faciliten la justicia social y económica, así como el trabajo orientado a la reconstrucción y la reconciliación social.

Si bien este enfoque, comprometido con una idea de paz positiva, parece prometedor como abordaje alternativo de la conflictividad, no está exento de algunas limitaciones: en primer lugar, tiende a desplazar las causas de la conflictividad hacia factores domésticos, eludiendo o minimizando el peso explicativo de los factores estructurales internacionales⁸⁴; en segundo lugar, fomenta la “transformación radical” de la sociedad,

83. Dado que el conflicto, la violencia y la guerra no son fenómenos estáticos y evolucionan con el tiempo en función de las conductas que asumen los distintos actores, las metodologías empleadas variarán según la etapa que se esté tramitando (fase pre-bélica, bélica o postbélica), e incluyen medidas oficiales y no oficiales, coercitivas y no coercitivas –vale decir, procedimientos de primera, segunda y tercera vía–.

84. Nos referimos a la ponderación de la forma en que causas estructurales –particularmente las características dominantes del orden mundial en sus distintas dimensiones– afectan al surgimiento y profundización de la conflictividad doméstica y también a lo que la literatura especializada aborda como *responsabilidad* de la comunidad internacional –por ejemplo al no establecer controles efectivos sobre ciertos flujos que alimentan la violencia, entre ellos el tráfico de armas y de drogas o su contribución –directa o indirecta– a la “legitimación” del recurso a la violencia como método para llamar la atención sobre la existencia de situaciones críticas al no prestar atención a los llamados de las víctimas hasta que en muchos casos éstas recurren al uso de la fuerza.

pero en ausencia de parámetros claros que garanticen ciertos patrones de “orden” o “continuidad social” puede desembocar en mayor conflictividad; por último, su implementación activa los dilemas en torno de la intervención, el papel de la ayuda y la soberanía estatal. Como sostiene el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el apoyo a la resolución y transformación de conflictos debe orientarse a ayudar a crear capacidades locales sostenibles y tratar de evitar la imposición de soluciones generadas desde afuera que puedan contribuir a profundizar las tensiones.

De todos modos, mas allá de la validez de las objeciones que puedan hacerse y de las prevenciones que pudieran tener quienes lo califican como enfoque excesivamente teórico-ideal, debe señalarse que muchas de las recomendaciones planteadas en el *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio* pueden contribuir a avanzar en esta dirección. Particularmente la ponderación del desarrollo como factor de paz y las recomendaciones orientadas a optimizar la participación de las Naciones Unidas en las distintas etapas de los conflictos –desde las actividades preventivas y de gestión de crisis hasta aquellas de rehabilitación postbélica- al igual que el llamado a una mayor y mas eficiente coordinación con los organismos regionales, las autoridades nacionales y los actores de la sociedad civil.

