

Fred Halliday
Las Relaciones Internacionales
en un mundo en transformación

Traducción de
Mónica Salomón



CONCLUSIÓN: EL FUTURO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En este libro se ha tratado la cuestión de cómo ha cambiado —o puede cambiar— el sistema internacional. También se han sugerido procesos y mecanismos capaces de llevar a cabo ese cambio, ya sea a través del transnacionalismo de la sociedad y de la ideología, de las fuerzas "emancipatorias" de clase y grupo o de la construcción de formas de gobernanza global. Todas esas instancias plantean problemas, problemas vinculados no sólo a su eficacia sino también a sus fundamentos éticos. Los capítulos precedentes se han centrado en otros temas: en la relación entre política interna y política internacional y en las implicaciones de esta relación en el análisis del funcionamiento del sistema internacional. En la conclusión parece apropiado, sin embargo, considerar las cuestiones morales suscitadas por el cambio de rumbo de la situación internacional a fines de la década de los ochenta y ofrecer lo que todo enfoque teórico debería ofrecer: un programa de trabajo para el futuro.

EL DESAFÍO NORMATIVO

Resulta evidente que los asuntos internacionales son el área en que las consideraciones morales tienen menos peso y que la idea de que los Estados y los individuos se rigen por diferentes criterios morales ha llegado a resultarnos

aceptable. A la vez, sin embargo, el ámbito internacional está repleto de reivindicaciones y contrarrevindicaciones morales, incluyendo a las provenientes del nacionalismo. E incluso aceptar una supuesta realidad equivale, de por sí, a asumir un posicionamiento moral. Hay que apuntar, asimismo, que en los últimos años algunas cuestiones morales, separadas de las reivindicaciones de naciones y Estados, han venido a desempeñar, si cabe, un papel aún mayor que antes en el debate público y en la justificación pública: la justicia económica, los derechos humanos y la responsabilidad ecológica. El "deber ser" no desaparecerá. Lo que sí está menos desarrollado es el conjunto de criterios y distinciones que podemos hacer en ese terreno.¹

El nacionalismo y el intervencionismo son dos cuestiones normativas suscitadas muy directamente por la reciente crisis internacional e indirectamente por la caída del comunismo. La mayor parte de lo que se ha escrito sobre nacionalismo en los últimos años tiene que ver con sus aspectos históricos y sociológicos. En cambio, los supuestos normativos subyacentes al nacionalismo han despertado un interés mucho menor. Según estos supuestos, todos pertenecemos a la nación y la nación, encarnada en sus líderes, tiene derechos sobre nosotros, ya que nos otorga una identidad. Muy relacionado con esta cuestión—y brutalmente presente en las guerras balcánicas de principios de los años noventa— está el supuesto normativo que se sigue de ella según el cual las naciones, dirigidas por sus líderes, tienen derecho—otorgado por Dios, los dioses o la historia— a reivindicar territorios.

Resulta utópico, en el mal sentido de la palabra, concebir un mundo en el que las reivindicaciones de las naciones en relación a personas o territorios no tengan relevancia alguna. Pero hay que señalar, simplemente, lo débiles que son ambas exigencias; más allá de un utilitarismo causal, es poco lo que puede justificar por qué razón uno debe lealtad a una mezcla de personas en medio de la cual ha nacido por casualidad, o por qué uno puede reivindicar un territorio concreto cuando cada trozo de la superficie de la tierra es objeto de reivindicaciones múltiples, ya sea de los vivos o de los muertos. Sobre esta cuestión las ideas de Ernest Gellner tienen una fuerza considerable. Gellner hizo hincapié en el carácter contingente de la identidad nacional y de la existencia de las naciones. Por su parte, el fallecido Elie Kedourie vio, en la expansión de estos principios—las reivindicaciones de la comunidad en relación al individuo y las de estas comunidades autodefinidas en relación territorio— la ruina del mundo moderno.²

Aunque estos principios prevalecen en la actualidad, hemos de encontrar las maneras de amortiguarlos y reducirlos. Y, sin embargo, gran parte de lo que

aspiramos a introducir en el sistema internacional sigue basándose en la aceptación de ambos principios como rasgos válidos y permanentes de las relaciones internacionales. Las personas tienen derecho a vivir en comunidades y a hacerlo de un modo que satisfaga sus deseos, lo que a menudo equivale —y seguirá haciéndolo— a vivir en comunidades nacionales basadas, en el mejor de los casos, en un Estado y un territorio. Pero hemos ido demasiado lejos en nuestra aceptación de la supremacía de cualquiera de estos dos principios, dada su debilidad ética y las nefastas consecuencias que los acompañan.

La cuestión de la intervención se apoya no tanto en la cuestión de la etnicidad o en la de los derechos nacionales sino en la de la soberanía estatal, y fue planteada con claridad por el fin de la guerra del Golfo y por los acontecimientos acaecidos en otras partes del mundo, en Bosnia y en Somalia. Puede sostenerse que éste es el principal cambio de la agenda internacional en los últimos años, y nos plantea, a todos nosotros, una serie de interrogantes, tanto de índole moral como práctica.³

En el caso de la guerra del Golfo, los interrogantes fueron planteados, más que por la guerra por Kuwait, por las decisiones —tomadas después de la guerra y después del alzamiento popular iraquí— de crear una "zona de seguridad" en el norte de Irak.⁴ Porque en la situación de postguerra EEUU, el Reino Unido y Francia intervinieron para establecer un tipo de Estado separado en el norte Irak y para proteger a la población kurda nativa.

No hay precedentes de una acción semejante en la historia de la postguerra. Considerada por una parte del mundo árabe como una forma de colonialismo o de la vieja política imperialista de partición, correspondía, no obstante, a los deseos de la propia población kurda, cuyos líderes —electos posteriormente— manifestaron con claridad que querían que continuara la política de la zona de seguridad. Ésta fue una aplicación práctica e innovadora de la política de intervención humanitaria, entendiéndose por ella no que las potencias que intervienen sólo actúen por motivos humanitarios, una condición que resultaría imposible de satisfacer, sino que la actuación tenga en parte una motivación humanitaria y que sus consecuencias sean clara y sustancialmente beneficiosas para las poblaciones implicadas. Esta acción constituyó un desafío directo a la soberanía de Irak y una innovación extremadamente importante en el terreno de la política de los derechos humanos. A nivel moral planteó una serie de interrogantes que, en su forma clásica, habían sido señalados por John Stuart Mill. En primer lugar, el de qué grado de tiranía u opresión justifica u obliga a realizar tal intervención; en segundo lugar, a qué coste debe llevarse a cabo tal intervención; en tercer lugar, si podría realizarse sólo en apoyo de un grupo

étnico identificable o con objetivos más generales. Pero una vez que el principio se admite como razonable y general, resulta posible elaborar unas respuestas para estos interrogantes.⁵

A determinado nivel, la intervención no involucra normas sino prudencia. Pero hay, no obstante, una cuestión normativa a este respecto, que tiene que ver tanto con la cuestión de la soberanía estatal como con las obligaciones de los Estados. Gran parte del debate desarrollado en Occidente se centró en la cuestión —que por sí misma tiene una considerable importancia moral— no de cuáles eran las consecuencias de la no intervención sino en la de si “nosotros”, entendiéndose por nosotros el Reino Unido y otros Estados, deberíamos haberlo hecho. ¿De dónde se deriva este “deberíamos”? ¿De dónde, por cierto, se deriva el “deberíamos” en relación a la pobreza del tercer mundo o a los casos individuales de derechos humanos? La respuesta es que, en primera instancia, se deriva del párrafo 24 de la carta de las Naciones Unidas, que confiere a los miembros del Consejo de Seguridad a “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”.

Llegamos aquí a una cuestión que es muy discutida en la literatura sobre relaciones internacionales pero que en el debate público no suele salir a la luz por unas razones comprensibles, a saber, la cuestión del papel de las grandes potencias. Según el derecho, todos los Estados son soberanos e iguales, pero en realidad no lo son y son mucho más desiguales que los individuos en un Estado. Durante gran parte del siglo pasado el sistema internacional estuvo dirigido por unas grandes potencias mediante los mecanismos del imperialismo, con los que los pueblos sometidos eran controlados y que llevaron a estas potencias imperiales a entrar en conflicto y a luchar entre sí bajo diversos pretextos. El imperialismo en el sentido de dominación formal o de colonialismo ha terminado, incluso en su peculiar variante soviética, como también ha terminado, podría pensarse, la época en que las grandes potencias desempeñaban un papel prominente en el sistema internacional.

Como ya he sostenido, puede que el conflicto *entre* las grandes potencias haya dejado de ser el motor de la política internacional y las opiniones públicas de los principales Estados se muestran reticentes ante la posibilidad de incurrir en el tipo de riesgos que en otra época eran aceptables. Pero esto no hace más que plantear, de una forma más aguda, el dilema de la diplomacia internacional, dado que, si estas potencias no asumen el liderazgo ¿quién lo hará? La lección de la crisis del Golfo está clara y a los ojos de muchos pone en duda el dilema: sin el liderazgo de los EEUU, nada habría pasado. En el caso de los Balcanos, una de las razones por las que ocurrieron tan pocas cosas y que hicieron creer a los serbios,

con razón, que podían seguir adelante con sus campañas, es que los EEUU parecieron considerar que se trataba de un asunto europeo. Uno de los argumentos usados por el Congreso de los EEUU cuando se negó a respaldar a Woodrow Wilson en relación al ingreso a la Sociedad de Naciones fue, precisamente, el temor a que el país se viera envuelto en las guerras balcánicas.

Sin embargo, el que las grandes potencias desempeñen cierto papel de liderazgo parecería inevitable y, ciertamente, deseable, igual que es deseable y necesario el papel relevante de las principales potencias económicas y financieras en el terreno de la gestión económica internacional. No se trata de que desempeñen o no un papel relevante sino de si ejercen una política unilateral, competitiva y miope o una política multilateral, más cooperativa y a largo plazo. La alternativa al artículo 24 no es la armonía internacional sino un mundo en el que nadie asuma la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los habitantes de los Balcanes sufrieron considerablemente las consecuencias de ello en 1991-94. Es dudoso que recomienden que el mundo en general viva una situación semejante.

Estas dos cuestiones, la del nacionalismo y la de la intervención, y las cuestiones relacionadas relativas al papel de las grandes potencias aluden a la que quizás sea la más generalizada y difícil de todas las cuestiones normativas a las que el mundo se enfrenta actualmente, a saber, la de la oposición entre valores universales y valores particulares. Desde el siglo XVIII ha habido una corriente en el pensamiento occidental que ha afirmado la validez de ciertos principios morales universales y basados en la razón que son relevantes para la vida política: los derechos de los individuos, el laicismo y la democracia en alguna u otra forma. El catálogo se ha ampliado en épocas recientes, pasando a incluir un reconocimiento más explícito de la igualdad de género y de raza. Estos valores no están en absoluto respaldados universalmente ni tienen una interpretación inequívoca. Pero actualmente están recogidos en documentos políticos, nacionales e internacionales y la visión del mundo optimista de la post-guerra fría se basa, en buena medida, en la idea de que ahora empezarán a imponerse. Ya se ha sugerido en el capítulo 10 que a corto plazo estos valores no se impondrán debido a que las condiciones en que la democracia puede mantenerse no se dan en la mayoría de los países del mundo.

Pero según un planteamiento cada vez más frecuente, estos valores son, en sí mismos, cuestionables y hay otros sistemas de valores con otros orígenes que son tanto o más valiosos. Los defensores de los fundamentalismos religiosos son los principales exponentes de esta argumentación, pero existe una amplia corriente, manifiesta en Asia oriental, que cuestiona lo que se

considera un sistema de valores occidental y etnocéntrico. Por simpatía o por apoyar a la posición denominada, en sentido general, como postmodernista, muchos son los occidentales que también han suscrito este cuestionamiento relativista a todo código normativo único.

Desde el punto de vista histórico estas críticas tienen muchos elementos válidos: estos códigos fueron creados en unos determinados países y reflejaban la historia y los valores de estos países que no por accidente fueron, en su mayor parte, los países que ocuparon y dominaron a gran parte del resto del mundo.⁶ Cada vez más, la libertad en casa coincidía con la explotación en el extranjero. También ha habido un grado considerable de hipocresía en las reivindicaciones de rectitud normativa por parte de las potencias occidentales dominantes. Hicieron más que cualquier otro en relación a la violación de la soberanía durante los dos siglos pasados. Los mayores crímenes contra la humanidad fueron cometidos en este siglo en suelo europeo.

Pero estas reservas no invalidan el argumento más general según el cual, en cuestiones de interés primordialmente normativo y político, existe cierto grado de consenso internacional en torno a un conjunto de valores que, por razones bastante independientes de su origen, pueden basarse en la razón y que tienen, por razones que los científicos sociales pueden entretenerse en discutir, alguna relación con la prosperidad económica y la paz, tanto a nivel interno como internacional. Es una pena, y ciertamente resulta muy peligroso, que justamente en el momento en el que está surgiendo una nueva situación internacional se produzcan vacilaciones en la voluntad política de los países con mayor influencia internacional en relación a la cuestión de qué es lo que constituye o no un sistema político deseable. Esto puede satisfacer a las voces más críticas en el interior de estas sociedades, pero es dudoso que ayude mucho a los habitantes del resto del mundo que, cuando se les pregunta, tienden a querer, más o menos, los principios universales que los países más felices dan como cosa hecha. En el debate internacional suele suceder que los primeros en decirnos que los criterios universales no se aplican sean los detentores del poder y los beneficiarios de los actuales cambios en la normativa internacional: son los gobiernos, el clero y, ciertamente, los hombres en general quienes invocan vociferantemente la excepción normativa. Sin embargo la independencia, el laicismo, la igualdad, el imperio de la ley y una serie de privilegios económicos y sociales constituyen una buena vida definida en términos internacionales.

Volvemos ahora a la cuestión de la intervención y a la de en qué medida y de qué maneras la comunidad internacional debería intentar forzar la aplicación de estas normas, que no se refieren únicamente a las relaciones entre Estados sino

también a las relaciones dentro de los Estados. No podemos construir unas relaciones internacionales o el papel de las grandes potencias basándonos sobre todo en una policía normativa fuerte, pero sí podemos considerar deseable una política realista y cooperativa diseñada para garantizar el respeto a estos principios y desarrollar políticas en esa dirección. Si no lo hacemos, nuestra conducta supondrá una importante abdicación, aun si la defendemos en nombre del individualismo, del antihegemonismo o del mero capricho postmodernista.

ALTERNATIVAS PARA LA INVESTIGACIÓN

El desinterés por la dimensión normativa, evidente en la mayor parte de la literatura de las Relaciones Internacionales en el período posterior a 1945, tanto en su variante norteamericana como en la británica, debe atribuirse en parte al temor de caer en los errores de los "utopistas" de entreguerras y en parte a la identificación demasiado estrecha de la disciplina con las prioridades y los humores de los Estados. La orientación metodológica, en este caso una orientación de conformismo axiológico, está al servicio del poder y al mismo tiempo constituye una explicación que lo disculpa. Si embargo, el desinterés por la dimensión normativa es sobre todo evidente en la incertidumbre predominante en el debate público —académico y no académico— tras la guerra fría, donde la inquietud ante la orientación general de la vida política se cruza con las vacuidades del postmodernismo y el relativismo ético. La única respuesta adecuada a esta doble crisis —la del análisis internacional y la de la incertidumbre ética— consiste en proponer un conjunto de temas alternativos en los que basar la investigación y el análisis.

Lo que esta revisión específica de las Relaciones Internacionales sugiere es una agenda para el estudio de las relaciones internacionales basada en una mayor conciencia con respecto a una serie de conceptos que hasta ahora han tenido un lugar secundario o marginal en la disciplina y en una orientación metodológica que evita el culto a la cuantificación, la predicción y la "cientificidad" y se compromete con la explicación teórica e histórica. Bajo esta luz, los capítulos precedentes pueden resumirse en las siguientes sugerencias para un programa de investigación:

1. las formas de expansión del sistema capitalista, desde el siglo XV en adelante, su impacto contradictorio en el mundo precapitalista, la evolución de los modos de relación intercapitalista y el conflicto del capitalismo con

1. el bloque transitoriamente no capitalista que fue el bloque comunista en el siglo XX;
2. el estudio de cómo funciona el capitalismo como sistema internacional y el de las formas políticas concretas —el Estado soberano y la ideología del nacionalismo— que ha producido y mantenido junto a una valoración mesurada de las cambiantes formas de interacción entre los Estados y los procesos globales, especialmente en el contexto actual;
3. la manera en la que la acción social —incluyendo la acción de las clases pero no limitándose a ella— opera transnacionalmente, tanto en relación a su constitución como a su influencia, teniendo en cuenta el impacto de los actores no gubernamentales informados y activos —por ejemplo en cuestiones de ecología y derechos humanos—, la organización internacional de los grupos sociales hegemónicos y las acciones internacionales —fragmentadas pero recurrentes— de los grupos subordinados;
4. el estudio del conflicto en su contexto social y político, el análisis de la guerra, más allá del fetichismo de las carreras armamentistas y los equilibrios del poder, y el papel tanto de la moviliación étnica como de la revolución social en la división y en la constitución del sistema internacional;
5. la formulación e implementación potencial de los principios morales, y en los casos en que no es posible llegar a un acuerdo, una forma mínima consensuada de debate moral legítimo sobre cuestiones pertinentes a la dimensión internacional: lealtad, identidad, seguridad, igualdad, libertad, entre otras.

Dada la combinación de turbulencia política y confusión teórica que parece acompañar el fin del siglo XX, los retos y las responsabilidades que una disciplina que se ocupa de la dimensión internacional debe asumir parecerían ser mayores que nunca. Los mayores peligros consisten en el agnosticismo, analítico o moral, o en una recaída en los conformismos a uno u otro lado del Atlántico. Puede que esos conformismos se hayan agotado a sí mismos, igual que se agotó el contexto internacional en el que se originaron. Sin embargo, sería igualmente erróneo confundir lo que indudablemente es un punto de inflexión importantísimo en la historia mundial con una necesidad asumida de echar abajo todos los sistemas conceptuales establecidos. El "presentismo" de los asuntos internacionales no necesariamente entraña, aunque pueda hacerlo, una revisión de enfoques teóricos, ya sean analíticos o morales. Lo menos que puede decirse es que las dos cuestiones —la del cambio en la historia mundial y la del cambio en la orientación filosófica y teórica— tienen que mantenerse

separadas: la caída del muro de Berlín o la internacionalización del capital y el trabajo no implican que haya dejado de haber una distinción entre el "deber ser" y el "es", o que las formas básicas de racionalismo hayan quedado invalidadas, de la misma manera que no significa que la tierra sea plana o que, después de todo, la luna esté hecha de queso. El programa de investigación resumido aquí y desarrollado en los capítulos críticos de este libro sugiere que contamos con muchas herramientas conceptuales para analizar y dar una orientación moral al mundo de la post-guerra fría.

Si es válido el argumento de que, como ciudadanos, como políticos y como académicos hemos ido como "sonámbulos" por la historia, entonces la conclusión, bien evidente, es que tenemos que estar un poco más alerta y ser más despiertos. Oiremos, y ciertamente ya estamos oyendo, muchas reflexiones sobre el fin del siglo y el inicio de un nuevo milenio. Puede que todo esto sea de una portentosa irrelevancia, entre otras cosas porque, en gran parte del mundo, el milenio corresponde a otro sistema cronológico: hay al menos otros seis sistemas vigentes de contar los años en el mundo actual—el judaico, el musulmán, el zoroastriano persa, el etíope, el chino y el japonés— y sus milenios van y vienen en momentos diferentes. No hay nada más etnocéntrico que el año 2000. Pero si la idea del milenio, como la idea de los exámenes, nos ayuda a centrar la mente, tanto mejor.

El historial de los líderes políticos, electos o no, de los últimos cien años es bastante pobre, pero los científicos, naturales o sociales, también tienen unos expedientes irregulares. Lo peligroso no ha sido que los científicos sociales hayan estado *demasiado* apartados de las preocupaciones del poder, político o empresarial, sino que no hayan tomado bastante distancia de él, que no se hayan dedicado con suficiente ahínco a elevarse por encima del supuesto sentido común de su época y que se hayan consolado con lo vacío y lo insignificante. De ahí se derivan los esfuerzos dedicados por las ciencias naturales a las armas de destrucción masiva y el fracaso, hasta épocas muy tardías, en predecir el impacto de la humanidad sobre el medio ambiente, unas distorsiones considerablemente reproducidas por los científicos sociales, incluyendo los que se dedican a las Relaciones Internacionales. En este aspecto, sobre todo, los científicos sociales no han conseguido desarrollar actitudes independientes e iniciativa intelectual. De todos ellos, políticos y académicos, científicos naturales y científicos sociales, lo menos que puede decirse es que el historial de los últimos cien años no ha sido muy bueno y que el enorme sufrimiento infligido a la humanidad puede enseñarnos a tratar más adecuadamente las cuestiones a las que nos enfrentamos. Muchas de las fuerzas que configurarán el próximo siglo

y el próximo milenio y que configurarán tanto la agenda de los políticos como la de los científicos sociales ya se han desatado. Más vale que se les preste una atención inmediata. Quizás no sea demasiado ilusorio albergar la esperanza de que en el próximo siglo pueda hacerse un mejor trabajo que el que se hizo en el siglo pasado.

NOTAS

1. Véanse, sobre los debates éticos en la esfera internacinal, *inter alia*: Janna Thompson, *Justice and World Order: A Philosophical Enquiry* (Londres: Routledge, 1992); Terry Nardin y David Mapel (eds.), *Traditions of International Ethics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); Charles Beitz, *Political Theory and International Relations* (Guildford, Surrey: Princeton University Press, 1979); Mervyn Frost, *Towards a Normative Theory of International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).
2. Ernest Gellner, *Nations and Nationalism* (Oxford: Blackwell, 1983); Elie Kedourie, *Nationalism* (Londres: Hutchinson, 1960).
3. Véase una argumentación más desarrollada en Fred Halliday, "The Gulf War and the study of international relations", *Review of International Studies*, vol. 20, no. 1, enero de 1994.
4. Sobre la rebelión y sus secuelas, véase Kanan Makiya, *Cruelty and Silence* (Londres: Century Hutchinson, 1993).
5. James Mayall, "Non-intervention, self-determination and the "new world order" ", *International Affairs*, vol. 67, no. 3, enero de 1991; Christopher Greenwood, "Is there a right of humanitarian intervention?" *The World To-day*, vol. 49, no. 2, febrero de 1993; Adam Roberts, "Humanitarian war: Military intervention and human rights", *International Affairs*, vol. 69, no. 3, julio de 1993; Hedley Bull (ed.), *Intervention in World Politics* (Oxford: Clarendon Press, 1984).
6. Sobre el debate en el mundo árabe, véase Kevein Dwyer, *Arab Voices* (Londres: Routledge, 1991), y Anne Mayer, *Islam and Human Rights: Tradition and Politics* (Londres: Piner, 1991). Mayer está particularmente interesada en la cuestión de la manipulación de la crítica del tercer mundo por partes interesadas en el interior de los Estados islámicos.