

Visiones de Orden Mundial

Sumario

Visiones y propuestas “idealistas” de orden mundial. El neoliberalismo. ¿El fin de la política?. La globalización entre la integración y la anarquía. Una visión neo-institucionalista. Otras visiones de orden mundial. De la soberanía moderna a la soberanía imperial. Guerra preventiva y poder imperial. Generación de anticuerpos.

Resumen

El autor hace un análisis de la evolución y el funcionamiento del sistema internacional, atendiendo a las visiones de orden dominantes históricamente, teniendo como parámetros centrales, al idealismo y al realismo, y las concepciones derivadas de estas dos ramas centrales, como el funcionalismo y el neo-institucionalismo en el primer caso y el estructuralismo en el segundo y sus postulados respectivos.

Palabras Clave: *Filosofía política, historia, política internacional, Derecho internacional, economía internacional.*

Abstract

The author makes an analysis of the evolution and the operation of the international system, attending the historically dominant visions of order, having as central parameters, the idealism and the realism, and the derivative approaches of these two central paths, as the functionalism and the neo-institutionalism in the first case and the structuralism in the second one and their respective assumptions.

Key Words: *Political philosophy, history, international politics, international right, international economy.*

Artículo: *Recibido, julio 25 de 2006; aprobado, octubre 10 de 2006.*

Luis Dallanegra Pedraza: *Dr. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Profesor y Evaluador de grado, postgrado y doctorado en el país y en el exterior en el área de las Relaciones Internacionales. Investigador Científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina.*

Correo electrónico: *luisdallanegra@nrtizen.com.ar*

Visiones de orden mundial

Luis Dallanegra Pedraza

Visiones y propuestas “idealistas” de orden mundial

El idealismo¹, a través del “neo-institucionalismo” pretende encontrar las mejores formas de “gobierno” mundial, así como estatal, frente a los grandes cambios que se vienen gestando. Observa que tanto los organismos estatales, como los internacionales han quedado obsoletos y no son más funcionales.

La diferencia con el realismo es que, para este último, el marco jurídico-institucional es una resultante del orden de hecho y no el generador del orden. Por tanto, al cambiar el orden de hecho o desaparecer el sistema, el marco jurídico-institucional pierde vigencia y sólo puede modificarse, adaptándolo o creando otro que responda al nuevo orden (de hecho); nunca antes o como forma de (re)generarlo.

No obstante, cierta tendencia dominante al idealismo persiste, pretendiendo de manera voluntarista avanzar en el sistema mundial a través de conceptos como “buenos y malos”, “eje del mal”, “libertad de comercio”, “globalización”, etc., en forma abstracta, sin ver que la “dirección” del sistema está dada por el poder y no por la “convergencia” de voluntades “desiguales” vigente en el sistema por el mero hecho de “un Estado, un voto” en las instituciones internacionales.

Si bien la “comunidad internacional” está formada por todos los Estados del sistema, en realidad se dirige en el sentido de los poderosos, representados en el G7, el CS de la ONU, la OTAN, y no por la AG de la ONU, u organismos regionales manejados por los países de la periferia, por ejemplo.

El neo-institucionalismo insiste con su propuesta y visión. En 1992, se creó una Comisión del Gobierno Mundial presidida por Ingvar Carlsson, ex Primer Ministro sueco, y por Shridath Ramphal, ex Secretario General de la Commonwealth. Además, forman parte de esta comisión unos veinte dirigentes, que en su mayoría han desempeñado o siguen desempeñando funciones importantes en Naciones Unidas y en la UE, como Jacques Delors, Bernard Chidzero, Jan Pronk y Maurice Stong².

El “buen gobierno” no ha sido definido con precisión. Lo emplean, al referirse al proyecto de orden internacional, como una especie equivalente de instituciones y prácticas favorables a la paz y al desarrollo. Consiste en la idea de que los gobiernos de los Estados no poseen el monopolio del poder legítimo, y de que hay otras instituciones y protagonistas que contribuyen al mantenimiento del orden y participan en la regulación económica y social. Según los neo-institucionalistas, los gobiernos ya

1 Sobre el significado del “idealismo y realismo” ver: DALLANEGRA, Luis, Tendencias del orden Mundial: Régimen Internacional, (Buenos Aires, Edición del Autor, 2001), Cap. IV.

2 Ver Pierre de Senarclens, “Buen Gobierno y Crisis de los Mecanismos de Regulación Internacionales”, en RICS: <http://www.unesco.org/issj/rics155/senarclensspa.html>. Pierre de Senarclens es profesor de relaciones internacionales de la Universidad de Lausana. Ha sido director de la División de los Derechos Humanos, la Democracia y la Paz de la UNESCO (1980-1983). Entre sus obras recientes, figuran: La Crise des Nations Unies, (1988), La Politique Internationale (1992), y From Yalta to the Iron Curtain (1994).

no poseen el monopolio de las funciones de mando y arbitraje político, que ahora son ejercidas por una gran gama de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como por empresas privadas y movimientos sociales que contribuyen, conjuntamente a determinadas formas de regulación política, económica y social, en el plano nacional e internacional. Con el buen gobierno quieren significar que todos los protagonistas gubernamentales o no gubernamentales de la política, ejercitan y controlan la autoridad y el poder.

Siguiendo los criterios neoliberales establecidos por el Banco Mundial plantean que los gobiernos deben hacer respetar las leyes que permiten el funcionamiento del mercado, especialmente protegiendo la propiedad privada y la seguridad de las inversiones. De esta manera, el buen gobierno favorece la participación de los protagonistas no gubernamentales, especialmente de las empresas privadas.

De la misma manera, la OCDE define el concepto del buen gobierno, como “la utilización de la autoridad política y el ejercicio del control en relación con la gestión de los recursos de una sociedad, con miras al desarrollo económico y social”³. De esta forma, las autoridades públicas deben crear el entorno que permita funcionar bien a los protagonistas económicos. Los países de la OCDE subordinan su ayuda a los países pobres, a la promoción y aplicación del modelo liberal.

Según la “Comisión del Gobierno Mundial”, en el plano mundial, la acción llevada a cabo por las ONG, los movimientos de ciudadanos, las empresas transnacionales y los mercados de capitales integrados, contribuyen al buen gobierno. De acuerdo con estos criterios, el buen gobierno implicaría modalidades de cooperación y de solución de conflictos con protagonistas múltiples, aunque la jerarquía de éstos no se precisa. El buen gobierno refleja realidades institucionales e incluso actitudes individuales muy diversas⁴.

Esta “Comisión” rechaza algunos de los postulados del realismo, al hacer hincapié en la importancia de las instituciones en la política internacional. Esta perspectiva tiene una larga tradición doctrinal, que se remonta a David Hume y que trata de determinar científicamente la influencia de las instituciones en la vida de las sociedades. Entre sus postulados, con una visión institucionalista anti-realista, se establece que la sociedad internacional no es anárquica -de acuerdo con esto, no tiende hacia los intereses nacionales y/o soberanos-. A pesar de la ausencia de poder coercitivo legítimo⁵, los protagonistas internacionales reconocen la existencia de reglas de juego, aceptan obligaciones, practican la cooperación y actúan de forma previsible a causa de la existencia de mecanismos de regulación formales e informales.

Oran Young⁶ un neo-institucionalista, con una visión “voluntarista”, considera que la base del buen gobierno la constituye el conjunto de instituciones, leyes, procedimientos y normas que permiten a las personas expresar sus preocupaciones, y luchar en defensa de sus intereses en un contexto relativamente previsible y equitativo. De esta manera, las estructuras internacionales no reflejan exclusivamente las jerarquías de poder, porque las instituciones influyen en la política de los Estados provocando esperanzas, delimitando objetivos, orientando intereses y preferencias.

Encuentra niveles de “igualdad” en el relacionamiento global, difíciles de observar en la realidad.

Ernst-Otto Czempiel habla de la capacidad que poseen los protagonistas para “conseguir que las cosas se hagan”, cuando no disponen de competencias legales de autoridad al respecto. Da como ejemplo la disuasión mediante el terror nuclear que, a su parecer, ha constituido un sistema de gobierno que parece haber favorecido la dictadura⁷. Su deseo es sustituirlo por un buen gobierno basado en el desarme y control de los armamentos, que pueda hacer que la democracia prevalezca.

3 OCDE, “Development Assistance Committee Orientations on Participatory Development and Good Governance”, Paris, OCDE/GD (93) 191, p. 14, 1993.

4 Comisión del Gobierno Mundial, *Our Global Neighborhood: the Report of the Commission on global Governance*, (Oxford, Oxford University Press, 1995), p. 14.

5 Que sería el poder de policía capaz de operar como “árbitro supremo”, independiente de los más poderosos, con capacidad de mantener o restablecer el orden.

7 Ernst-Otto Czempiel, “Governance and Democratization”, en *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, (Cambridge, Cambridge University Press), p. 250. 6 Oran R. Young, “The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables”, en Rosenau y Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, (Cambridge, Cambridge University Press), p. 160.



Hasta ahora, el control de armamentos lo pueden lograr Estados poderosos, como EUA por sobre otros, pero nadie puede controlar la proliferación de EUA. Por otra parte, ¿de qué manera se lograría la “democracia” en las relaciones internacionales?

James Rosenau utiliza el término “buen gobierno” para expresar un sistema de normas. Sostiene la idea de un “buen gobierno sin gobierno” para referirse a las funciones que ha de asumir todo sistema social, pero de las que no se hacen cargo los Gobiernos⁸. La sociedad internacional dice, implica un índice cada vez mayor de institucionalización e innumerables mecanismos de regulación, aunque esté desprovista al mismo tiempo de un órgano de poder supranacional.

Creo que ya falla al hablar de “sociedad internacional” que implica un alto índice de “racionalidad” en las relaciones, cuando en el sistema mundial predominan los lazos basados en el interés y el poder, mostrando características mucho más primitivas, presentes en la “comunidad”⁹. Toda la institucionalización alcanzada durante el siglo XX no alcanza para hacer mínimamente una “sociedad internacional”.

Para Rosenau, un ejemplo típico de “buen gobierno sin gobierno”, es un sistema de gestión dirigido por valores y empresas comunes, que se impone a partir de una lógica consensual y que no exige necesariamente medios coercitivos.

La pregunta que uno se hace frente a esta afirmación, es si hay tal grado de convergencia de voluntades como para que haya un orden mundial descentralizado.

Rosenau dice que si las acciones de los gobiernos consideran apoyarse en una autoridad formal y en poderes de policía, las acciones del buen gobierno parecen surgir de iniciativas que expresan objetivos comunes.

Entonces la pregunta es ¿quiénes establecen o imponen los objetivos comunes? Ya que no surgen de la comunidad total, sino de aquellos que tiene capacidad de “direccionamiento”, que son los menos.

Rosenau insiste en que en la esfera de las relaciones internacionales, el buen gobierno se lleva a cabo, antes que nada, mediante acuerdos

y prácticas de los Estados, sobre todo de las grandes potencias. El buen gobierno sería por consiguiente un sistema de normas realizadas por acuerdo de la mayoría, y permitiría que los proyectos colectivos se concretasen sin la autoridad formal y la sanción concreta de los gobiernos.

Insisto con las preguntas: ¿cuántos Estados son “la mayoría”?

Para Rosenau, las organizaciones intergubernamentales, así como las formas de regulación informal o dinamizadas por ONG o empresas transnacionales, también formarían parte integrante del buen gobierno.

En general hace una gran mezcla. Una cosa son los “repartidores supremos de poder”, como los grandes Estados, ciertos actores transnacionales, etc., y otra son los “reguladores” de los “repartos” establecidos, tales como las organizaciones intergubernamentales¹⁰.

El Neoliberalismo

Hacia fines de los ochentas se comenzó a concretar un proceso que se venía arrastrando desde principios de los setentas, generando una nueva definición de la articulación entre el Estado y el mercado y, en un plano más general, entre la autoridad política y la sociedad civil. Ya desde principios de los setentas se había comenzado a gestar un desmoronamiento del sistema de Bretton Woods, a partir de la declaración de inconvertibilidad del dólar en oro por parte del gobierno norteamericano de Richard Nixon, que se profundizó con la eliminación de las restricciones a los mercados financieros.

El endeudamiento de los poderes públicos obligó a los gobiernos a “obtener mejores resultados con menos recursos”, así como a utilizar métodos de gestión administrativa copiados del sector privado por considerarse que el rendimiento de éste era mayor. El resultado de todo ello ha sido que en varios países de la OCDE se registró una tendencia a desnacionalizar algunas empresas estatales, e incluso a privatizar algunos servicios públicos.

8 ROSENAU, James N., “Governance: Order, and Change in World Politics”: en James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, (Cambridge, Cambridge University Press), pp. 3 - 4.

9 Ver sobre el tema, Tönnies, Ferdinand, *Comunidad y Sociedad*, (Buenos Aires, Edit. Losada, 1947). Esto fue bien desarrollado por Puig, Juan Carlos, *Derecho de la Comunidad Internacional*, (Bs. As., Depalma, 1974), Vol. I, Parte General. También lo he analizado en DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, *Tendencias del Orden Mundial: Régimen Internacional*, (Buenos Aires, Edición del Autor, 2001), Cap. VI.

10 Este es un tema muy bien estudiado por Puig, Juan Carlos, *Derecho de la Comunidad Internacional*, (Bs. As., Depalma, 1974), Vol. I, Parte General.

El FMI y el Banco Mundial (BM), apoyados por las grandes potencias económicas, han fomentado la aplicación de programas de ajuste estructural de inspiración liberal. La hegemonía prácticamente universal del mercado capitalista después de la desintegración de la URSS en 1991, ha impedido que emerjan ideologías alternativas a la liberal.

Las sociedades se ven obligadas a adoptar valores establecidos por la ideología dominante. Esto tiende a invalidar las concepciones tradicionales de la soberanía estatal.

Francis Fukuyama en su pensamiento desarrollado en el "Fin de la Historia" considera a esto como que viene a ser el advenimiento de una forma de "consenso planetario" sobre los principios de la democracia liberal, la superioridad del mercado capitalista, y las formas de organización social moderna ¹¹.

Esto, se condice con la dificultad, provisoria, de que asomen ideologías alternativas. Se trata de un problema de poder, no de "consensos". Resulta muy complejo alcanzar "consensos" en un mundo estratificado.

Richard Rosencrance considera que, en un futuro previsible, "la única civilización internacional digna de tal calificativo será la procedente de la cultura económica dominante del mercado mundial" ¹².

La expansión del régimen de la "democracia liberal" se ha convertido, merced al poder de la ideología dominante y de aquellos que la "direccionan", en una referencia inevitable.

Las concepciones neoliberales han llegado a ser dominantes en las instituciones internacionales, ya que todas se dedican a defender la misma lógica económica y política, inclusive en la UNCTAD ¹³ que fue creada merced a presiones del Tercer Mundo, en los años sesentas, para impugnar las estructuras internacionales dominantes. Los conceptos económicos clásicos y las perspectivas utilitaristas del siglo XIX relativas a la función limitada del Estado han vuelto a ponerse de moda. En regiones como África Subsahariana, el poder conferido por el Estado es un botín que se reparte en función de vínculos de clientelas y etnias ¹⁴. Lo propio se puede decir de América Latina donde los gobiernos que emergen y pretenden constituirse en alternativas diferentes al neoliberalismo, son atacados desde adentro y desde afuera.

¿El fin de la Política?

Tal y como se define, la problemática del "buen gobierno" refleja el planteamiento utilitarista que ha predominado en las ciencias sociales norteamericanas. Es la prolongación de una corriente de pensamiento de inspiración funcionalista, que implica una concepción pragmática y tecnocrática de las relaciones sociales. El "buen gobierno sin gobierno" es un exponente de esta evolución. Según esta corriente, la función de los Estados no ha desaparecido, pero otras estructuras organizativas animadas por nuevos protagonistas de la sociedad civil operan paralelamente, para presionar o ver la forma de que se realicen aquellas funciones que las administraciones públicas no han sido capaces de asumir correctamente.

También hay que reconocer que han aparecido ciertos protagonistas que pretenden hacer que el Estado lleve a cabo ciertas funciones, en beneficio de determinados sectores y de la ideología dominante, por ejemplo: las calificadoras de riesgo país, los organismos como el FMI y el BM, la banca privada, etc.

Las relaciones de poder e influencia entre todos estos actores, son tan difusas y están tan incrustadas en negociaciones y procedimientos de adopción de decisiones de tanta complejidad, que parecen no ser controladas por un poder político claramente identificable.

Los países de la OCDE, por ejemplo, han establecido relaciones de integración tan complejas, que resulta difícil localizar en su esfera de soberanía estatal la realización de un sinnúmero de políticas, que son objeto de negociaciones y de adopción de decisiones bilaterales o multilaterales. La gestión tecnocrática de los asuntos públicos da la impresión de absorber lo esencial de la vida política. El sistema político ya no está solamente estructurado por decisiones gubernamentales, sino por un conjunto denso y complejo de redes y regímenes de "gestión" -más que de cooperación- funcional.

Esta visión "administrativa" evita forzosamente el análisis de los intereses sociopolíticos, de las relaciones de poder y hegemonía, y de los conflictos políticos que dejan su impronta en la evolución de las relaciones internacionales. El neoinstitucionalismo tiene una visión que se abstrae totalmente del eje de poder dominante.

11 FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*, (Penguin Books, 1992), págs. XIV-XV.

12 Rosencrance, Richard, "The Rise of the Virtual State", *Foreign Affairs*, julio-agosto de 1996, pp. 45.

13 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, por sus siglas en inglés.

14 Sobre el particular ver a Achill Mbembe, "Une économie de prédation. Les rapports entre la rareté matérielle et la démocratie en Afrique subsaharienne" en *Foi et développement*. Centre Lebre, N° 241, marzo-abril de 1996.



Esta visión considera que la irrupción de las empresas transnacionales en el campo de la vida pública es un cambio positivo que permite compensar las carencias gubernamentales. Más allá de lo positivo o no, deja ver que el Estado ha perdido su rol participativo dominante y la creación de nuevas instituciones no le devolverá sus funciones ni su participación, sólo agiornarán la nueva forma de relacionamiento y de toma de decisiones entre los diversos y heterogéneos actores.

Oran R. Young dice que, en toda una serie de circunstancias, los gobiernos son incapaces de satisfacer las crecientes demandas de “buen gobierno”, y de ahí la necesidad de fomentar la participación de otros protagonistas no estatales. Este autor enmarca sus análisis en una corriente que denomina “institucionalismo neoliberal”¹⁵.

La Comisión del Gobierno Mundial enfoca la política internacional como una empresa a cuya edificación han de contribuir todos los protagonistas, independientemente de que sean grandes o pequeños, con fines utilitarios y consensuales. Debería reformarse el sistema de las Naciones Unidas con este propósito. Sin embargo, esta “Comisión” no tiene en cuenta el “juego de las relaciones de poder”.

No cabe duda de que en las sociedades hay otras fuentes de solidaridad o cohesión distintas del poder de los gobiernos, sus políticas y sus actividades, por ejemplo: los grupos que dan de comer a los niños y ancianos, los que generan autoayuda para construir viviendas, los grupos solidarios en general, el sector del trueque, etc. El Estado no abarca todo el campo de la política, y las relaciones internacionales no se reducen a las relaciones diplomáticas y estratégicas entre los gobiernos de las grandes potencias. Aunque el Estado desempeña una función importante en el “reparto autoritativo de bienes y valores”, ha perdido el monopolio de esta función. No obstante, no es con reformas jurídico-institucionales solamente que se consigue alcanzar un orden mundial; éstas sólo “institucionalizan” el orden de “hecho” que se basa en la “estructura” de poder.

Puede ser que las características de los actores transnacionales, sus estrategias y su influencia política están condicionadas por la configuración de las relaciones de fuerza entre las grandes potencias y por las estructuras institucionales que de ellas se derivan, como también puede

ser que los Estados poderosos sean influidos por los actores transnacionales, como las petroleras, las empresas de armamentos, la microelectrónica, la telefonía y la informática, los grupos financieros poderosos, etc. Lo importante es pensar, que el “viejo” Estado, el “westfaliano” ya no puede reeditarse. Otro Estado será, más allá de lo cierto de que el Estado es muy importante. También puede ser que los regímenes interiores de las grandes potencias impriman su huella en la índole y el impacto de los actores transnacionales, o a la inversa, que estos grupos sean los que controlan a sus gobiernos, como el caso de la Comisión Trilateral.

En realidad, las empresas transnacionales tienen como finalidad la obtención de ganancias. Su contribución al bien común es dudosa como mínimo. Estas empresas ofrecen pocos empleos relativamente. La protección del medio ambiente no es de su incumbencia inmediata, aunque pueden contribuir a ella adaptándose a las nuevas demandas económicas y sociales. En materia de justicia distributiva no tienen nada que ofrecer, y su vocación no es la gestión de los asuntos públicos, aunque desde luego mantienen vínculos estrechos y complejos con los Estados, pudiendo concretamente extender su hegemonía o limitar su autonomía. Pero equiparar las empresas transnacionales con las estructuras del “buen gobierno” supone valorizar su contribución al orden político, o al menos su función económica y social; y esta posición traduce una opción ideológica. En realidad, la idea sería mostrar el poder que tienen para hacer que el “buen gobierno” sea lo que les interesa a ellas. Esta sería una perspectiva “realista” y mostraría el funcionamiento del sistema, no según las “normas institucionales” lo dicen, sino según la “estructura de poder” vigente.

Las ONG persiguen asimismo objetivos sectoriales específicos¹⁶, y por eso el campo de su acción política es también limitado. Las ONG están haciendo, aunque de una manera diferente a los sindicatos en el siglo XIX, lo mismo que éstos hacían en relación con el Estado, obligándolo a que adopte medidas tales como respeto de los derechos humanos, el medio ambiente, la mujer, la resolución de los problemas de la pobreza, etc. Resulta totalmente evidente que la cuestión social ha adquirido dimensiones internacionales,

15 YOUNG, Oran R. *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*, (Ithaca, Cornell University Press, 1994), pág. X.

16 Pero a diferencia de las empresas y la banca, lo hacen sin fines de lucro.

mientras que faltan instituciones políticas capaces de captarla. Estas organizaciones, constituyen “paliativos”, que no reemplazan las estrategias de desarrollo, pero, hasta que no aparezca un nuevo “Estado” -status- que cumpla eficientemente sus funciones, seguirán operando como actores independientes.

Las organizaciones intergubernamentales gozan, a veces, de cierta autonomía con respecto a los Estados, aunque no en relación con los más poderosos; casos del FMI, BM, OMC, OTAN. En estos casos, operan como protagonistas de la política internacional, y forman parte de las estructuras del orden político internacional en cuya evolución dejan su impronta. No obstante, siguen estando en una posición de subordinación respecto de los Estados poderosos y no siguen los criterios “mayoritarios” dados por lo que constituiría la “comunidad internacional” global.

Hay que poner de relieve que los principios que defienden, las normas que propagan, y los proyectos que llevan a cabo, no pueden comprenderse si se hace abstracción de los intereses de las grandes potencias.

La globalización entre la integración y la anarquía¹⁷

Una visión neo-institucionalista

Los actuales cambios estructurales¹⁸ están modificando las condiciones de ejercicio de la soberanía, que ya desde la década de los setentas, con la emergencia de numerosos y crecientes protagonistas no estatales, intervienen e influyen en la política mundial.

Existen dispositivos de cooperación y redes de integración transnacionales sobre las que no tienen control directo los Gobiernos. Jacques Delors ha dicho que la Unión Europea (UE) es un “objeto político no identificado”, señalando la aparición de un conjunto institucional y político de nuevo tipo que no se puede describir en función de las categorías de los sistemas políticos tradicionales, como el Estado, la federación o la confederación. Efectivamente, en

el caso de la UE, se observan actores estatales, subestatales, transnacionales, internacionales, supraestatales, etc.¹⁹. Se podría utilizar la misma fórmula para calificar al sistema mundial, que contempla la rápida modificación de sus estructuras y que se va caracterizando por el creciente poder de movimientos sociales, empresas y organizaciones que se sustraen en parte al control de los Estados²⁰.

Las mutaciones estructurales y la mundialización han tenido el efecto de disminuir el interés de los países industrializados por Naciones Unidas. Los motivos de este desinterés son complejos. Sin embargo, se pueden relacionar con el hecho de que en los países desarrollados la política internacional ha ido cambiando de temperamento paulatinamente. Los Estados que hoy en día forman parte de la OCDE han anudado entre sí lazos de interdependencia muy fuertes, que descansan en redes de cooperación importantes. Estos Estados forman un conjunto que presenta las características de una sólida integración económica, social y política, apoyada por mecanismos institucionales sólidos y diversificados. En su mayoría disfrutaban de un nivel de seguridad internacional relativamente elevada, por formar parte de la OTAN o por contar con su protección indirecta.

Estas pueden ser causas por las que a los Estados desarrollados poco les importa la ONU y otros organismos, y sí les interesa que funcionen el FMI, el BM, la OMC y la OTAN.

En el marco de la OMC los gobiernos tienen que negociar entre sí, al mismo tiempo que negocian en el plano interno con los partidos y grupos de presión nacionales. El aumento cuantitativo y cualitativo de los actores no estatales, como las empresas transnacionales, las organizaciones intergubernamentales y las ONG, está influyendo de forma diversa en el curso de la política internacional. Con mayor frecuencia que antes, los gobiernos tienen que llegar a acuerdos con estos actores que persiguen objetivos muy distintos y contribuyen a veces al desarrollo y la gestión de mecanismos de regulación internacional.

17 Ver DALLANEGRA, Luis. *El Orden Mundial del Siglo XXI*, (Buenos Aires, ediciones de la Universidad, 1998), “Escenarios hacia el 2000: Megatemas”, pp. 255 y ss., en especial el primero que habla sobre la paradoja de la globalización, con la fragmentación de los Estados y la integración entre Estados.

18 Ver DALLANEGRA, Luis, *Tendencias del Orden Mundial: Régimen Internacional*, (Buenos Aires, Edición del Autor, 2001), p. 23, Factores que Generan Cambios en el Estado-Nación.

19 Ver CASTELLS, Manuel, *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*, (México DF, Editorial Siglo XXI, 1997), Vol. I. Este tema lo he tratado en DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, *Tendencias del Orden Mundial: Régimen Internacional*, (Buenos Aires, Edición del Autor, 2001), p. 26 y ss. “El Estado Red”.

20 Ver DALLANEGRA, Luis, *Tendencias del Orden Mundial: Régimen Internacional*, (Buenos Aires, Edición del Autor, 2001), Cap. III, especialmente los gráficos 9 y 10: “Estado Actor” y “Estado Gestor”.



Como consecuencia de estos cambios, las instituciones de las Naciones Unidas son menos útiles para los países de la OCDE, ya que la mayoría de las funciones que tenían encomendadas pueden ser desempeñadas por otros mecanismos de cooperación, o bien por protagonistas privados y no gubernamentales que pueden ser controlados más fácilmente y resultan más eficaces.

No obstante, las consideraciones sobre el “buen gobierno” son emitidas con mucha frecuencia por personas que parecen confundir el ámbito de los países de la OCDE con el de la política internacional. Contrariamente a algunas ideas de moda, la globalización no convierte en realidad la utopía de una “aldea planetaria” en la que todos sus habitantes serían vecinos gracias a las redes de intercambios y la convergencia de los modos de vida. Esta noción crea ilusiones porque el desarrollo de los nuevos medios de comunicación ha correspondido a una concentración cada vez más intensa de las actividades económicas en los centros de negocios de ciudades como Nueva York, Los Angeles, Londres, Tokio, París, Frankfurt, Sao Paulo, Hong Kong, Singapur, México. La globalización no es igualitaria, sino que se dirige en el sentido de los más poderosos y siguiendo sus intereses. Lo esencial de las actividades económicas modernas se desarrolla en las grandes ciudades que tienen la mayoría de los domicilios sociales e incluso a veces de los centros de producción de las grandes empresas, así como de las sedes de importantes bancos, compañías de seguros, calificadoras de riesgo, bufetes de abogados y asesorías, y también de las mayores sociedades financieras ²¹.

Se ha vuelto en parte obsoleto el modelo del Estado que dispone del monopolio de la autoridad política legítima para hacerse obedecer en un espacio territorial delimitado, y que determina autónomamente la forma y contenido de sus políticas públicas. No obstante, es innegable que la globalización, disminuye la capacidad de los Estados para defender un tipo de regulación económica y social que se había relacionado con la defensa del concepto moderno de ciudadanía. Los Estados se ven enfrentados al problema de los flujos de inversiones y capitales “golondrina” que pueden, a cada instante, salir en busca de mejores condiciones de rentabilidad. Los gobiernos, para salvaguardar la competitividad

de su economía, tienen una excesiva tendencia a caer en la tentación de renunciar a su sistema de protección social.

Por su parte, la legitimidad y el fundamento político de las protestas sociales, se asientan en la idea de que las sociedades tienen que poder controlar su evolución histórica. No puede existir un orden político y jurídico en un mundo sin fronteras, en el que los gobiernos tengan que plegarse a las condiciones de las empresas y los mercados financieros. Un mundo sin fronteras es un mundo sin soberanías. Los mecanismos de regulación internacional existentes son deficientes. Las instituciones internacionales son incapaces de contribuir a la disminución de los problemas planteados por el desempleo, la pobreza y la marginación.

Desde el desmoronamiento del régimen de Bretton Woods ocurrido a principios de los setentas, el FMI y el BM no han demostrado ser eficaces en la prevención de las crisis monetarias y financieras que se han venido sucediendo. Los casos del “efecto tequila” de 1994 en México, la crisis de Asia en 1998, los casos de Rusia y Brasil en el mismo año, el de Argentina en el 2001-2003, son ejemplos contundentes. El sistema monetario internacional es inestable hoy en día. Se caracteriza por movimientos de capitales errantes, esencialmente especulativos, sin relación alguna con la producción o los intercambios comerciales. Los dispositivos de regulación de la economía internacional están escasamente institucionalizados y son muy aleatorios. La capacidad de los Estados para participar en esos dispositivos es muy dispar. La mayoría de los países están excluidos de ellos. Las instituciones de Bretton Woods no han fomentado verdaderamente el desarrollo de los países pobres ²². EUA las utilizó -y las utiliza- para encontrar soluciones a la crisis de la deuda que amenazaba con desquiciar el conjunto del sistema financiero de los países de la OCDE. Y las elites de los países endeudados las utilizaron para hacer que las exigencias del ajuste recayeran sobre los pobres. Esas instituciones también desempeñan una función en la transición de los países del Este hacia la economía de mercado ²³.

En realidad, los países de la OCDE, bajo los auspicios de EUA, apuestan por las fuerzas del mercado como instrumento de regulación social. La OMC fue creada en 1995, al concluir

21 Sobre el particular, ver Saskia Sassen, *Cities in World Economy*, (Londres, Pine Forge Press, 1994), pp. 4-5.

22 Ver STIGLITZ, Joseph E., *El Malestar en la Globalización*, (Buenos Aires, Taurus, 2002). También ver Minsburg, Nahum, Valle, Héctor W. (Edit.) *El Impacto de la Globalización: La Encrucijada Económica del Siglo XXI*, (Buenos Aires, Ediciones Letra Buena, 1994).

23 “The Bretton Woods Institutions and Global Governance”, en Kene, Peter B., (compilador), *Managing the World Economy. Fifty Years after Bretton Woods*, (Washington DC Institute for International Economics, septiembre de 1994), pp. 411-12.

las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, para estimular esta dinámica eliminando paulatinamente los obstáculos que ponían trabas a la plena realización de las ventajas comparativas.

Otras visiones de orden mundial

De la soberanía moderna a la soberanía imperial

En el año 2000 apareció una tesis respecto del orden mundial, desarrollada por dos profesores, Michael Hardt y Antonio Negri y publicada por la Universidad de Harvard²⁴.

Su idea es que junto con el mercado global y los circuitos globales de producción, ha emergido un nuevo orden, una nueva lógica y estructura de mando, una nueva forma de soberanía. El Imperio es el sujeto político que regula estos cambios globales, el poder soberano que gobierna al mundo. Según ellos, frente al proceso de globalización, la soberanía de los Estados-Nación, aunque aún es efectiva, ha declinado progresivamente.

Su hipótesis básica es que la soberanía ha tomado una nueva forma, compuesta por una serie de organismos nacionales y supranacionales unidos bajo una única lógica de mando. Esta nueva forma global de soberanía es lo que llaman Imperio. El pasaje al Imperio emerge del ocaso de la soberanía moderna.

A diferencia de lo que opina Manuel Castells respecto de la UE, que está generando una nueva construcción política, pero que abandona el esquema tradicional “piramidal”, basado en el equilibrio de poderes, para orientarse en el sentido de una “red”.

Castells se pregunta, hasta qué punto la negación del Estado-Nación no es una nueva exageración del neoliberalismo, feliz de anunciar la apertura definitiva de las puertas al campo del mercado. No obstante considera, al igual que otros, que el Estado-Nación parece, cada vez menos capaz de controlar la globalización de la economía, de los flujos de información, de los medios de comunicación y de las redes criminales.

En la UE el proceso de pérdida de soberanía es patente. Sin embargo, para no ser marginados

de la competencia internacional, los Estados europeos decidieron, aunar sus fuerzas, pero al hacerlo han eliminado los últimos restos de soberanía económica. Con una moneda única, un Banco Central Europeo y mercados integrados, no pueden darse políticas económicas nacionales. Incluso los presupuestos de cada país tendrán márgenes muy estrechos entre las obligaciones históricamente contraídas (tales como seguridad social), los criterios de los mercados financieros y la armonización con los criterios europeos.

Al menos en el ámbito de la Unión Europea, se ha pasado, según Manuel Castells, a vivir en una nueva forma política: el “Estado red”. Es un Estado hecho de Estados-Nación, de naciones sin Estado, de Gobiernos autónomos, de ayuntamientos, de instituciones europeas de todo orden -desde la Comisión Europea y sus comisarios al Parlamento Europeo o el Tribunal Europeo, la Auditoría Europea, los Consejos de Gobierno y las comisiones especializadas de la Unión Europea- y de instituciones multilaterales como la OTAN y las Naciones Unidas, y también de actores transnacionales. Todas esas instituciones están, además, cada vez más articuladas en redes de organizaciones no gubernamentales u organismos intermedios como son la Asociación de Regiones Europeas o el Comité de Regiones y Municipios de Europa. La política real, es decir, la intervención desde la Administración pública sobre los procesos económicos, sociales y culturales que forman la trama de nuestras vidas, se desarrolla en esa red de Estados y trozos de Estado cuya capacidad de relación se instrumenta cada vez más sobre la base de tecnologías de información.

Por tanto, para Manuel Castells, no estamos ante el fin del Estado, ni siquiera del Estado-Nación, sino ante el surgimiento de una forma superior y más flexible de Estado que engloba a las anteriores, agiliza a sus componentes y los hace operativos en el nuevo mundo con la condición de que renuncien al orden y mando²⁵.

Hardt y Negri observan también una nueva forma de construcción imperial ajena a la tradicional, pero que sigue siendo “piramidal”. Dicen, que muchos ubican a la autoridad última

24 HARDT, Michael y NEGRI, Antonio. Imperio, (Cambridge, Massachussets, Harvard University Press, 2000). Sobre el tema del imperio también ver Einsestadt, S.N., Los Sistemas Políticos de los Imperios, (Madrid, Revista de Occidente, 1966), Traducción del Inglés: José Díaz García.

25 CASTELLS, Manuel, La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura, Fin del Milenio, Volumen III, (México DF, Editorial Siglo XXI, 1997). Traducción de Carmen Martínez Gimeno. Original en Inglés año 1997. Este tema, lo he trabajado, junto a otras 5 hipótesis sobre el futuro del Estado-Nación, en: DALLANEGRA, Luis. Tendencias del Orden Mundial: Régimen Internacional, (Buenos Aires, Edición del Autor, 2001), Cap. II.



que gobierna el proceso de globalización y del nuevo orden mundial en EUA. Los que sostienen esto ven a EUA como el líder mundial y única superpotencia, y sus detractores lo denuncian como un opresor imperialista. Ambos puntos de vista se basan en la suposición de que EUA ha reemplazado a las naciones europeas en el manejo del poder mundial. Si el siglo XIX fue un siglo británico, entonces el siglo XX ha sido un siglo de EUA. Si la modernidad fue europea, entonces la posmodernidad es de EUA²⁶. Aquellos que están en desacuerdo, la crítica más condenatoria que pueden hacer es que EUA está repitiendo las prácticas de los viejos imperialismos europeos, mientras que los que están de acuerdo, celebran a EUA como un líder mundial más eficiente y benevolente, haciendo bien lo que los europeos hicieron mal.

La hipótesis básica de Hardt y Negri, es que una nueva forma imperial de soberanía está emergiendo, y contradice ambos puntos de vista. EUA no puede, e, incluso, ningún Estado-Nación puede hoy, constituir el centro de un proyecto imperialista. El imperialismo ha concluido. Ninguna Nación será líder mundial, del modo que lo fueron las naciones modernas europeas²⁷.

Desde esta perspectiva, debe considerarse:

1) el concepto de Imperio incluye a un régimen que abarca a la totalidad espacial, o que gobierna sobre todo el mundo. Ninguna frontera territorial limita su reinado.

2) El concepto de Imperio no se presenta a sí mismo como un régimen histórico originado en la conquista típica del imperialismo, sino como un orden.

Estaríamos en una etapa de transición desde el derecho soberano de los Estados-Nación y el derecho internacional que provino de allí, hacia las primeras figuras globales posmodernas del derecho imperial. Para Hardt y Negri, la noción de orden internacional que la modernidad europea continuamente ha propuesto y

repropuesto, al menos desde la Paz de Westfalia, se halla en crisis.

Otros ubican la etapa de crisis y transición entre el orden estatal y el imperial en el tiempo de las guerras napoleónicas, o tal vez su origen se ubique en el Congreso de Viena y el establecimiento de la Santa Alianza²⁸.

Para Hardt y Negri el nacimiento de la ONU al final de la segunda guerra mundial reinició, consolidó y extendió este desarrollado orden jurídico internacional, que fue al principio europeo, pero progresivamente se ha vuelto completamente global. La ONU puede ser comprendida como la culminación de todo este proceso constitutivo que revela las limitaciones de la noción de orden internacional yendo más allá de él, hacia una nueva noción de orden global.

En este sentido, a mi criterio, Hardt y Negri confunden y mezclan el rol de los “repartidores supremos” – poder – como EUA o las potencias europeas con el de los “reguladores” – encargados de que se cumpla el “orden de repartos” – como la ONU. La Carta de la ONU constituyó el régimen escrito del sistema internacional bipolar en el que los “repartidores supremos” estaban reflejados en el CS.

La idea “kelseniana”²⁹ de que el derecho se volviera una “organización de la humanidad y pudiera en consecuencia identificarse con la suprema idea ética” muestra la perspectiva cargada de idealismo-juridicista del planteo de Hardt y Negri. Según los autores, Hans Kelsen, quiso ir más allá de la lógica del poder en las relaciones internacionales, de modo que “los Estados particulares puedan ser vistos jurídicamente como entidades de igual rango” y así podría formarse un “Estado mundial y universal”, organizado como una “comunidad universal superior a los Estados particulares, incorporándolos a todos dentro de sí misma”³⁰.

26 Para CASTELLS, Manuel. La postmodernidad es europea, toda vez que ceden soberanía en aras de una construcción superior. Castells, Manuel, *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura, Fin del Milenio, Volumen III*, (México DF, Editorial Siglo XXI, 1997). Traducción de Carmen Martínez Gimeno. Original en Inglés año 1997. También ver sobre la postmodernidad europea y la modernidad de EUA a, Cooper, Robert, *The Post-Modern State and the World Order*, (New York, McGraw Hill, 1996).

27 Sobre el concepto de Imperio, ver Maurice Duverger, “Le concept d’empire”, en Maurice Duverger, Ed. *Le concept d’empire* (Paris: PUF, 1980), pág. 5-23. Duverger divide los ejemplos históricos en dos modelos primarios, con el Imperio Romano por un lado y el Chino, Árabe, Mesoamericano y otros Imperios, por otro. El análisis de Hardt y Negri pertenece básicamente al lado Romano porque este es el modelo que ha animado la tradición Euro-americana que ha desembocado en el orden mundial contemporáneo.

28 ZOLO, Danilo *Cosmópolis: Prospects for World Government*, (Cambridge Polity Press, 1997), Traducción: David McKie, es el que expresa con mayor claridad la hipótesis de que el paradigma del proyecto del nuevo orden mundial debe localizarse en la Paz de Viena. Véase también a Falk, Richard, “The Interplay of Westphalia and Charter Conception of International Legal Order”, en Blach, C. A., y Falk, Richard, (Eds.) *The Future of International Legal Order* (Princeton: Princeton University Press, 1969), 1: 32-70.

29 Kelsen, Hans, *Principios de Derecho Internacional Público*, (Bs. As., El Ateneo, 1965), pp. 586.

30 HARDT, Michael y NEGRI, Antonio. *Imperio*, (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2000) p. 9.

Esto, más allá de ser ingenuo en cuanto a sus objetivos, epistemológicamente, es pretender mostrar que la ciencia política y el derecho operan en compartimentos estancos. Pretender separar la lógica del poder y el derecho, es no comprender el funcionamiento del sistema político, sea estatal o internacional. El derecho termina reflejando e institucionalizando la lógica del poder. De por sí, no es esto, justamente, lo que está haciendo el gobierno de George W. Bush, ni lo que vino haciendo históricamente EUA³¹.

Según Hardt y Negri, en las ambiguas experiencias de la ONU comenzó a tomar forma el concepto jurídico del Imperio. De todas formas, según ellos, las respuestas teóricas hacia la constitucionalización de un poder mundial supranacional, han sido totalmente inadecuadas. Para ellos, la “analogía doméstica” se volvió la herramienta metodológica fundamental en el análisis de las formas de orden internacional y supranacional. Las variantes “hobbesianas” enfocaron primariamente la transferencia del título de soberanía y concibieron a la constitución de la entidad soberana supranacional como un acuerdo contractual basado en la convergencia de sujetos estatales preexistentes³². Un nuevo poder trascendente, concentrado básicamente en las manos de los militares sería, según esta escuela, el único medio capaz de constituir un sistema internacional seguro y así superar la anarquía que los Estados soberanos necesariamente producen. Contrariamente, según la variante “lockeana”, el mismo proceso se proyecta en términos más descentralizados y pluralistas. En este marco, cuando se logra la transferencia hacia un centro supranacional, emergen redes de contrapoderes locales, constitucionalmente efectivas, para contestar y/o apoyar a la nueva figura del poder. Más que seguridad global, lo que Hardt y Negri proponen es un constitucionalismo global. Esto equivaldría, según ellos, a un proyecto para superar los imperativos del Estado, constituyendo una sociedad civil global.

Mientras la hipótesis “hobbesiana” enfatiza el proceso contractual que origina una nueva unidad y un poder supranacional trascendental, la hipótesis “lockeana” apunta hacia los contrapoderes que animan al proceso constitutivo y apoyan al poder supranacional. En ambos casos, según los autores, el nuevo poder global es presentado meramente de modo análogo a la concepción clásica del poder soberano nacional de los Estados. En lugar de reconocer la nueva naturaleza del poder imperial, las dos hipótesis simplemente insisten en las antiguas formas heredadas de la constitución del Estado: una forma monárquica en el caso “hobbesiano”, una forma liberal en el “lockeano”. Según Hardt y Negri, lo que no comprendieron es que la soberanía imperial marca un cambio de paradigma. Para ellos, paradójicamente, sólo la concepción de Kelsen apuntó al problema real, aún cuando esa concepción se limitara a un punto de vista estrictamente formal. ¿Qué poder político que ya exista o pueda ser creado -se debió preguntar Kelsen, dicen ellos- es apto para una globalización de las relaciones económicas y sociales? ¿Qué fuente jurídica, qué norma fundamental, y qué comando puede sostener un nuevo orden y evitar la caída en el desorden global?

Su visión carece de realismo. El sistema internacional se encuentra en un estado aún demasiado “embrionario” como para que se alcance tal grado racional de organización³³, similar a la estatal. La sociedad civil global, recién está en formación.

Hardt y Negri, siguiendo los criterios de Immanuel Wallerstein³⁴ consideran que, en términos constitucionales, los procesos de globalización ya no son sólo un hecho sino, también, una fuente de definiciones jurídicas que tienden a proyectar una figura supranacional única de poder político.

Entretanto, otros teóricos³⁵ se resisten a reconocer un cambio mayor en las relaciones globales de poder, porque observan que los Estados-Nación capitalistas dominantes continúan ejerciendo una dominación imperialista sobre las otras naciones y regiones

31 Esto lo he trabajado en, DALLANEGRA, Luis. “El Orden Mundial del Siglo XXI”, (Buenos Aires, Ediciones de la Universidad, 1998) Cap. XIV. También ver Stoessinger, John G., El Poderío de las Naciones, (México, Gernika, 1980), Cáp 9, “Derecho Internacional y Orden Político”.

32 BOBBIO, Norberto., Il problema della guerra e le vie della pace (Bologna, Il Mulino, 1984).

33 Sobre el particular, ver Puig, Juan Carlos, Derecho de la Comunidad Internacional, (Buenos Aires, Depalma, 1974), Vol. I, Parte General.

34 Wallerstein, Immanuel, The Capitalist World-Economy (Cambridge, Cambridge University Press, 1979), en Wallerstein, Immanuel, The Modern World System, 3 Vols. (New York, Academic Press, 1974-1988).

35 Ver, como ejemplo, Amin, Samir, Empire of Chaos (New York, Monthly Review Press, 1992). Boron, Atilio, A., en Imperio Imperialismo, (Buenos Aires, FLACSO, 2002), es crítico del libro de Hardt y Negri, pero más bien desde una perspectiva marxista. No considera que haya Imperio, sino que continúa el imperialismo.



del mundo. Desde esta perspectiva, las tendencias contemporáneas hacia el Imperio no representarían un fenómeno de globalización o mundialización, sino, simplemente, un perfeccionamiento del imperialismo.

El punto de partida de Hardt y Negri para el estudio sobre el Imperio se orienta hacia una nueva noción del derecho, o, más aún, una nueva inscripción de la autoridad y un nuevo diseño de la producción de normas e instrumentos legales de coerción que garanticen los contratos y resuelvan los conflictos. Piensan en términos de “constitución”, más que de estructura de poder.

De acuerdo con su criterio, las nuevas formas jurídicas revelan una primera visión de la tendencia hacia la regulación centralizada y unitaria del mercado mundial y las relaciones globales de poder, con todas las dificultades que presenta dicho proyecto. Las transformaciones jurídicas apuntan efectivamente hacia cambios en la constitución material del orden y poder mundial.

Tal vez, lo que quieren significar, es que el “régimen” que se genera, es el resultado de la “direccionalidad” dada por las fuerzas vigentes, y la correlación de fuerzas muestra una construcción imperial ³⁶.

De esta manera, se estaría gestando un “derecho imperial” por sobre el derecho internacional. En la antigua Roma imperial, el concepto de Imperio unió categorías jurídicas y valores éticos universales, haciéndolos funcionar juntos como un todo orgánico. Cada sistema jurídico es, según Hardt y Negri, la cristalización de un conjunto de valores, porque la ética forma parte de la materialidad de cada fundación jurídica. Los valores, de por sí, tienen que ver con las características sociales y la estructura de poder vigente. De esta manera, el sistema jurídico, es el resultado de los valores y el poder dominantes ³⁷.

De acuerdo con Hardt y Negri, el concepto de Imperio es presentado como un concierto

global bajo la dirección de un único conductor, un poder unitario que mantiene la paz social y produce sus verdades éticas. Y para alcanzar estos fines, al poder único se le otorga la fuerza necesaria para conducir, cuando sea necesario, “guerras justas” en las fronteras, contra los “bárbaros”, e internamente contra los “rebeldes”.

Un ejemplo de la nueva tendencia está dado por el renovado interés en el concepto de “bellum justum”, o “guerra justa”. Este concepto, que estuvo orgánicamente ligado a los antiguos órdenes imperiales, ha comenzado a reaparecer, particularmente en el transcurso de la Guerra del Golfo en 1991 ³⁸. Tradicionalmente, este concepto descansa primariamente en la idea de que cuando un Estado se halla a sí mismo confrontado con una amenaza de agresión que puede poner en peligro su integridad territorial o independencia política, tiene un “jus ad bellum” (derecho a hacer guerra). Sin embargo, esto sólo puede hacerlo en defensa propia y su ejercicio está limitado al momento en que toma medidas el Consejo de Seguridad (CS) de la ONU ³⁹.

La Carta de la ONU establece en su Art. 43 la creación de una fuerza armada. Sin embargo, tales fuerzas armadas nunca se establecieron. A cambio, EUA creó la OTAN en 1949, y otros organismos de seguridad colectiva como el TIAR (1947) ⁴⁰, la SEATO, ANZUS y CENTO (en el Medio Oriente, del que no es miembro, pero sí Gran Bretaña) y en 1955 la URSS creó el Pacto de Varsovia, como respuesta; debilitando, ambas grandes potencias, toda posibilidad de la ONU de cumplir con los objetivos del Capítulo VII ⁴¹. Estos sistemas de seguridad colectiva no están subordinados a la ONU ni pertenecen a la ONU, más allá de que cumplan con el Art. 52 de la Carta. De todas formas, el caso Kosovo (1999) no fue tratado respetando el Art. 53, en el que es el CS de la ONU quien debe tomar decisiones, y no un organismo regional, como por ejemplo la OTAN ⁴².

36 Ver DALLANEGRA, Luis. Reformulación del Orden Mundial: El Fin de una “Macro-Etapa”, (Buenos Aires, Edición del Autor, 2003), Cap. I.

37 Esto lo he desarrollado bajo el concepto de “Dimensión Cuadrática del Derecho Internacional” en DALLANEGRA, Luis, Tendencias del Orden Mundial: Régimen Internacional, (Buenos Aires, Edición del Autor, 2001), p. 135 y ss.

38 Sobre este tema habla Walzer, Michael, Just and Unjust Wars, (New York, Basic Books, 1992). La renovación de la teoría de la guerra justa en los '90 se analiza en Elstain, Jean Bethke, Just War Theory (Oxford, Basil Blackwell, 1992).

39 Artículo 51 de la Carta de la ONU.

40 Fue el primer organismo de seguridad colectiva de la “guerra fría”.

41 Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

42 Art. 53: **1.** El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo **no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad**, salvo que contra Estados enemigos según se les define en el párrafo 2 de este artículo, se tomen las medidas dispuestas en virtud del art. 107 o en acuerdos regionales dirigidos contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos Estados, hasta tanto que a solicitud de los gobiernos interesados quede a cargo de la Organización la responsabilidad de prevenir nuevas agresiones de parte de aquellos Estados. **2.** El término “Estados enemigos” empleado en el párrafo 1 de este artículo se aplica a todo Estado que durante la segunda guerra mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta. El **Art. 107** hace referencia a situaciones planteadas en la segunda guerra mundial.

Las medidas de autodefensa preventivas no están cubiertas por el Art. 51 de la Carta de la ONU.

De todas formas, EUA ha introducido el nuevo concepto de “intervención preventiva” o “guerra preventiva”⁴³, particularmente luego de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001. Este es el hito en el que el gobierno de EUA vuelca las tendencias del sistema mundial, del eje económico, en el que tiene que competir bis a bis con Europa y Asia, hacia el eje estratégico-militar, en el que tiene ventajas comparativas y competitivas exclusivas y excluyentes y le permite llevar adelante su objetivo de construcción imperial.

Guerra preventiva y poder imperial

Lejos de repetir nociones antiguas o medievales, sin embargo, los conceptos actuales presentan ciertas innovaciones. La guerra justa ya no es, en ningún sentido, una actividad de defensa o resistencia, como lo fue, por ejemplo, en la tradición cristiana desde San Agustín hasta los escolásticos de la Contrarreforma, como una necesidad de la “ciudad mundial” para garantizar su propia supervivencia. Se ha vuelto, una actividad que se justifica por sí misma. En este concepto de guerra justa se combinan dos elementos distintos:

- 1) La legitimación del aparato militar, en tanto está éticamente basado; y
- 2) la efectividad de la acción militar para alcanzar la paz y el orden deseados⁴⁴.

La “justicia” ha quedado como un objetivo secundario en el marco de la ONU, y en el concepto de las grandes potencias, está subordinada al orden, su mantenimiento o restablecimiento y no a las demandas hechas

por los “desordenadores” o reclamantes. Hay una ecuación compleja que resolver entre el grado de “concentración” de poder entre pocos actores -uno, dos o pocos más de cuatro- y el grado de difusión de poder entre muchos actores con alicuotas porciones de poder. Dependiendo de una u otra hipótesis, resultará un tipo de orden y un tipo de justicia subordinada al orden emergente o vigente⁴⁵.

Sería legítimo que la ONU operara a través del Art. 43 y no EUA -que con sus actitudes pretende reemplazar a la ONU- como lo ha hecho en los casos de Irak en 1991, Kosovo en 1999, Afganistán en el 2001, Irak en el 2003 y continúa su camino. No obstante, EUA se está comparando con la ONU y mostrando su “lentitud” en la toma de decisiones y su “ineficiencia” por lo que insta a lo que llama la “comunidad internacional” a seguir sus pasos en defensa del “bien”.

Vuelvo a insistir con la pregunta: ¿a qué se llama “comunidad internacional”?

Si estuviéramos en el marco de la ONU, la comunidad internacional, desde el punto de vista numérico y jurídico, estaría representada en la AG, aunque desde el punto de vista del poder, esté representada en el CS. EUA hace referencia a la comunidad internacional, pero ésta -la numérico-jurídica- está totalmente inhabilitada para tomar decisiones. La AG sólo cumple un papel decorativo en la ONU y carece de la más mínima influencia sobre las decisiones del CS aunque tuviera el voto mayoritario. Desde esta perspectiva, es el poder y no la representación numérica quien decide el destino de la seguridad, la paz y la estabilidad del planeta, a la vez que decide qué es justo y qué no.

Gráfico 1. Posibilidad del Orden Justo



43 The Washington Post, Allies Are Cautious On “Bush Doctrine”, 16 de octubre de 2001.

44 La “justicia” ha quedado como un objetivo secundario en el marco de la ONU y en el concepto de las grandes potencias, es algo subordinado al orden, su mantenimiento o restablecimiento y no a las demandas hechas por los “desordenadores” o reclamantes.

45 Este tema lo desarrollé en profundidad en: DALLANEGRA, Luis. “El Orden Mundial del Siglo XXI”, (Buenos Aires, Ediciones de la Universidad, 1998), bajo los títulos: “El Teorema del Poder y el Orden” y “El Teorema del Orden Justo”, pp. 202-203.



El cambio de paradigma que se viene gestando, de acuerdo con Hardt y Negri, está definido, al menos inicialmente, por el reconocimiento de que sólo un poder establecido, sobredeterminado y relativamente autónomo respecto de los Estados-Nación soberanos, es capaz de funcionar como centro del nuevo orden mundial, ejerciendo sobre él una regulación efectiva y, cuando sea preciso, coerción.

En realidad se trataría de un Estado con “super-soberanía” que operaría como centro del nuevo orden mundial. Esto es lo que viene buscando el gobierno norteamericano, ya que, al menos en el terreno estratégico-militar, tiene capacidad de operar de manera exclusiva y excluyente. No obstante ello, la imagen “estatalista” del poder y del funcionamiento del eje estratégico-militar que tiene EUA, quedó desfasada por los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001.

De acuerdo con Maquiavelo, el Imperio se forma sobre la base de la capacidad para presentar a la fuerza puesta al servicio del derecho y la paz. El Imperio, de acuerdo con este criterio, no nace por su propia voluntad, sino que es llamado a ser y constituirse sobre la base de su capacidad para resolver conflictos. El Imperio se conforma y sus intervenciones se vuelven jurídicamente legitimadas sólo cuando se ha insertado en la cadena de consenso internacional orientada a resolver conflictos existentes. La expansión del Imperio está enraizada en la trayectoria interna de los conflictos que se supone que debe resolver ⁴⁶. El primer objetivo del Imperio es, por tanto, expandir el dominio del consenso que sostiene su propio poder.

Se va generando una función de “excepcionalidad” a fin de tener control y garantizar a la autoridad interviniente. De esta manera se genera:

- 1) La capacidad de definir, de un modo excepcional, las demandas de intervención; y
- 2) la capacidad de poner en movimiento las fuerzas e instrumentos que, de diversos modos, puedan ser aplicados a la diversidad y pluralidad de acuerdos en crisis.

De acuerdo con Hardt y Negri, el poder jurídico de mandar sobre la excepción y la

capacidad de desplegar una “fuerza policial” son, por tanto, dos coordenadas iniciales que definen el modelo imperial de autoridad.

El derecho a la intervención es concebido comúnmente como el derecho u obligación de los actores dominantes del orden mundial, de intervenir en los territorios de otros, en interés de prevenir o resolver problemas humanitarios, garantizar acuerdos e imponer la paz ⁴⁷.

El caso Kosovo de 1999 estaría inscripto en este criterio; aunque debería ser la ONU y no un Estado, para este caso EUA el que decida la intervención.

El derecho de intervención figura en el conjunto de instrumentos acordados en el marco de Naciones Unidas para mantener o restablecer el orden internacional, pero la reconfiguración que de este derecho ha ido introduciendo EUA apoyado por otros poderes -aunque no en el mismo nivel de capacidad global que este país-, representa un salto cualitativo. Los Estados individuales soberanos o el poder supranacional (ONU), ya no podrán intervenir para asegurar o imponer la aplicación de acuerdos internacionales aceptados voluntariamente como bajo el antiguo ordenamiento internacional. Ahora, los actores supranacionales que están legitimados, no por derecho sino por consenso, intervienen en nombre de cualquier tipo de emergencia y principios éticos superiores. Lo que está detrás de esta intervención no es sólo un permanente estado de emergencia y excepción, sino un permanente estado de emergencia y excepción justificado por la apelación a valores esenciales de justicia. En otras palabras, el derecho de la “policía internacional” se legitima por valores universales ⁴⁸.

El poder imperial podría ser definido como una “acción policial internacional” y también en el interior de los Estados, en caso de ser necesario, fundada sobre una práctica de guerra justa, para afrontar emergencias que aparecen continuamente. La necesidad de acción policial y la aplicación del poder imperial, se hace conocer a través de mecanismos de comunicación y difusión del pensamiento ⁴⁹.

En un sistema imperial o de orientación hacia la conformación imperial, las organizaciones,

46 NEGRI, Antonio. *Insurgencias: Constituent Power and the Modern State*, (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999), Traducción: Maurizia Boscagli.

47 Ver Lyons, Gene y Mastanduno, Michael, (Eds.), *¿Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995). También, Kanter, Arnold y Brooks, Linton, (Eds.), *U. S. Intervention Policy for the Post-Cold War World* (New York, Norton, 1994).

48 Ver Hoffmann, Stanley, *Duties Beyond Borders* (Syracuse, Syracuse University Press, 1981). También Nardin, Terry y Mapel, David R., (Eds.), *Traditions of International Ethics* (Cambridge, Cambridge University Press, 1992).

49 “Régimen de la verdad” o lo que el poder decide qué está bien y qué está mal. Este tema, que pertenece a Michel Foucault, lo he trabajado en DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, *El Orden Mundial del Siglo XXI*, (Buenos Aires, Ediciones de la Universidad, 1998), Cap. III. También ver DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, *Tendencias del Orden Mundial: Régimen Internacional*, (Buenos Aires, Edición del Autor, 2001), p. 66 y ss.

como la ONU, así como organismos tales como el FMI, BM, OMC, dejan de tener la función que poseían en el viejo orden internacional. En el nuevo esquema, las legitima su nueva posible función dentro del orden o configuración imperial. Fuera de ese marco, estas instituciones son ineficaces. El actor imperial, e incluso los actores transnacionales, que operan más allá de las configuraciones soberanas, se encargan de reconvertir esta funcionalidad. En el aspecto de la seguridad y la paz, EUA, en su aspiración imperial, va imponiendo -y expandiendo- a la OTAN por sobre la ONU.

En determinados aspectos, las corporaciones transnacionales van construyendo la trama de la nueva configuración. En la segunda mitad del siglo XX las corporaciones financieras e industriales multinacionales y transnacionales comenzaron a estructurar territorios globales. Hay quienes sostienen que estas corporaciones han venido a ocupar el espacio anteriormente detentado por los diversos sistemas colonialistas e imperialistas. Las actividades de las corporaciones estructuran directamente y articulan territorios y poblaciones. Tienden a hacer de los Estados-Nación meros instrumentos para marcar los flujos de mercancías, dinero y poblaciones que ponen en movimiento. Las corporaciones transnacionales distribuyen directamente la fuerza de trabajo sobre los distintos mercados, colocan recursos funcionalmente y organizan jerárquicamente los diversos sectores de la producción mundial. El complejo aparato que selecciona las inversiones y dirige los movimientos financieros y monetarios determina la nueva geografía del mercado mundial ⁵⁰.

El desarrollo de redes de comunicación tiene una relación orgánica con la emergencia del nuevo orden mundial ⁵¹. Las industrias de la comunicación integran el imaginario y lo simbólico -generación de ideas y valores-, no simplemente poniéndolos al servicio del poder, sino, en realidad, integrándolos dentro de su funcionamiento ⁵².

Generación de anticuerpos

Frente a la tendencia imperial y el debilitamiento del Estado-Nación, particularmente por la acción transnacional, crece, aunque todavía de manera desarticulada, la resistencia social. Las resistencias ya no son marginales sino que actúan en el centro de un sistema que se va abriendo en redes y se va expresando a partir de diferentes sectores, según las problemáticas que se plantean. El hecho de hablar de resistencia, no significa hablar de “izquierda” en el sentido ideológico, aunque toda resistencia esté a la izquierda del proceso dominante; sino de demanda insatisfecha y reclamo por justicia. Aunque las luchas aparezcan como antisistémicas, no se realizan meramente contra el sistema imperial o la mundialización o globalización. No son simples fuerzas negativas. También expresan, alimentan y desarrollan positivamente sus propios proyectos o perspectivas. Todo nuevo sistema tiene nuevas formas de resistencia.

Una larga tradición de cientistas políticos ha dicho que el problema no es por qué se rebela la gente sino por qué no lo hace.

Todo sistema tiene tendencia a generar anticuerpos en la medida en que se generan demandas insatisfechas. El equilibrio entre las demandas y la satisfacción o represión de las mismas, es lo que constituye el “orden”.

Sólo cuando la resistencia provoca una “crisis” en el sistema, es que sobreviene un cambio sustantivo. La crisis, es el punto de inflexión entre una etapa o modelo que se agota o termina, por diversas circunstancias, y el inicio de una nueva etapa o modelo, cualquiera sea la ideología que lo controle. Sólo así hay cambio. De otra forma, sólo hay malestar y destrucción dentro del modelo, pero no hay crisis.

De acuerdo con el pensamiento de Spinoza, si sólo cortamos la cabeza tiránica del cuerpo social, nos quedaremos con el cuerpo deforme de la sociedad. Lo que necesitamos es crear otro cuerpo social, lo cual es un proyecto que va mucho más allá del rechazo y la resistencia ⁵³.

50 Ver Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-first Century* (New York, Random House, 1993).

51 Ver Comor, Edward, (Ed.), *The Global Political Economy of Communication* (London, Macmillan, 1994). También Habermas, Jürgen, *Theory of Communicative Action*, (Boston, Beacon Press, 1984), Traducción: Thomas McCarthy.

52 Bradley, Stephen, (Ed.), *Globalization, Technologies and Competition: The Fusion of Computers and Telecommunications in the 90s* (Cambridge, Mass, Harvard Business School Press, 1993). También Serfaty, Simon, *The Media and Foreign Policy* (London, Macmillan, 1990).

53 Ver: NEGRI, Antonio, *The Savage Anomaly*, (trad. Michael Hardt) (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1991). También, Spinoza, Baruch, “Ethics”, en *The Collected Works of Spinoza*, (Princeton, Princeton University Press, 1985), Vol. 1.



Referencias

- AMIN, Samir. (1992). *Empire of Chaos*. Monthly Review Press. New York.
- BOBBIO, Norberto. (1984). *Il problema della guerra e le vie della pace* (Bologna, Il Mulino).
- BORON, Atilio, A., (2002), en: *Imperio Imperialismo*, Buenos Aires, FLACSO.
- BRADLEY, Stephen. (1993). (Ed.), *Globalization, Technologies and Competition: The Fusion of Computers and Telecommunications in the 90s* (Cambridge, Mass, Harvard Business School Press).
- CASTELLS, Manuel. (1997). *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura, Fin del Milenio, Volumen III*, (México DF, Editorial Siglo XXI, 1997). Traducción de Carmen Martínez Gimeno. Original en Inglés año 1997.
- Comisión del Gobierno Mundial, *Our Global Neighborhood: the Report of the Commission on global Governance*, (Oxford, Oxford University Press, 1995).
- COMOR, Edward. (1994). (Ed.), *The Global Political Economy of Communication* (London, Macmillan, 1994).
- COOPER, Robert. (1996). *The Post-Modern State and the World Order*, (New York, McGraw Hill, 1996).
- CZEMPIEL, Ernst-Otto. "Governance and Democratization", en *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, (Cambridge, Cambridge University Press).
- DALLANEGRA, Luis. (1998). *El Orden Mundial del Siglo XXI*, Buenos Aires, Ediciones de la Universidad.
- DALLANEGRA, Luis. (2003). *Reformulación del Orden Mundial: El Fin de una "Macro-Etapa"*, Buenos Aires, Edición del Autor.
- DALLANEGRA, Luis. (2001). *Tendencias del orden Mundial: Régimen Internacional*, Buenos Aires, Edición del Autor.
- DE SENARCLENS, Pierre. "Buen Gobierno y Crisis de los Mecanismos de Regulación Internacionales", en RICS: <http://www.unesco.org/issj/rics/rics155/senarclensspa.html>. Pierre de Senarclens es profesor de relaciones internacionales de la Universidad de Lausana. Ha sido director de la División de los Derechos Humanos, la Democracia y la Paz de la UNESCO (1980-1983). Entre sus obras recientes, figuran: *La Crise des Nations Unies*, (1988), *La Politique Internationale* (1992), y *From Yalta to the Iron Curtain* (1994).
- DUVERGER, Maurice. "Le concept d'empire", en Maurice Duverger, Ed. *Le concept d'empire* (Paris: PUF, 1980).
- EINSESTADT, S.N., *Los Sistemas Políticos de los Imperios*, en: *Revista de Occidente*, Madrid, 1966. Traducción del Inglés: José Díaz García.
- ELSHTAIN, Jean Bethke. *Just War Theory* (Oxford, Basil Blackwell, 1992).
- FALK, Richard. "The Interplay of Westphalia and Charter Conception of International Legal Order", en Blach, C. A., y Falk, Richard, (Eds.) *The Future of International Legal Order* (Princeton: Princeton University Press, 1969), 1: 32-70.
- FUKUYAMA, Francis. (1992). *The End of History and the Last Man*, (Penguin Books, 1992).
- HABERMAS, Jürgen. *Theory of Communicative Action*, (Boston, Beacon Press, 1984), Traducción: Thomas McCarthy.
- HARDT, Michael y NEGRI Antonio, *Imperio*, (Cambridge, Massachussets, Harvard University Press, 2000).
- HOFFMANN, Stanley. *Duties Beyond Borders* (Syracuse, Syracuse University Press, 1981).
- KANTER, Arnold y BROOKS, Linton. (Eds.), *U. S. Intervention Policy for the Post-Cold War World* (New York, Norton, 1994).
- KELSEN, Hans.(1965). *Principios de Derecho Internacional Público*, Bs. As., El Ateneo.
- KENE, Peter B., (compilador), *Managing the World Economy. Fifty Years after Bretton Woods*, (Washington DC Institute for International Economics, Septiembre de 1994).
- KENNEDY, Paul. *Preparing for the Twenty-first Century* (New York, Random House, 1993).
- LYONS, Gene y MASTANDUNO, Michael, (Eds.), *¿Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995).
- MBEMBE, Achill. "Une économie de prédation. Les rapports entre la rareté matérielle et la démocratie en Afrique subsaharienne" en *Foi et développement*. Centre Lebret, N° 241, marzo-abril de 1996.
- MINSBURG, Nahum, VALLE, Héctor W. (Edit.) *El Impacto de la Globalización: La Encrucijada Económica del Siglo XXI*, (Buenos Aires, Ediciones Letra Buena, 1994).
- NARDIN, TERRY Y MAPEL, DAVID R., (1992). (Eds.), *Traditions of International Ethics* (Cambridge, Cambridge University Press, 1992).
- NEGRI, Antonio. *Insurgencias: Constituent Power and the Modern State*, (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999), Traducción: Maurizia Boscagli.
- NEGRI, Antonio, *The Savage Anomaly*, (trad. Michael Hardt) (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1991).
- OCDE, "Development Assistance Committee Orientations on Participatory Development and Good Governance", Paris, OCDE/GD (93) 191, 1993.
- ONU, Carta de la.
- PUIG, Juan Carlos. *Derecho de la Comunidad Internacional*, (Bs. As., Depalma, 1974), Vol. I, Parte General.
- ROSENAU, James N., "Governance: Order, and Change in World Politics", en James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, (Cambridge, Cambridge University Press).
- ROSENCRANCE, Richard. (1996). "The Rise of the Virtual State", *Foreign Affairs*, Julio - Agosto.

SASSEN, Saskia. (1994). *Cities in World Economy*, (Londres, Pine Forge Press, 1994).

SERFATY, Simon. (1990). *The Media and Foreign Policy*, London, Macmillan.

Spinoza, Baruch, "Ethics", en *The Collected Works of Spinoza*, (Princeton, Princeton University Press, 1985), Vol. 1.

STIGLITZ, Joseph E. (2002). *El Malestar en la Globalización*, Buenos Aires, Taurus.

STOESSINGER, John G., (1980). *El Poderío de las Naciones*, México, Gernika.

The Washington Post, *Allies Are Cautious On "Bush Doctrine"*, 16 de Octubre del 2001.

TÖNNIES, Ferdinand. (1947). *Comunidad y Sociedad*, Buenos Aires, Edit. Losada.

WALLERSTEIN, Immanuel, *The Capitalist World-Economy* (Cambridge, Cambridge University Press,

1979), en Wallerstein, Immanuel, *The Modern World System*, 3 Vols. (New York, Academic Press, 1974-1988).

WALZER, Michael. (1992). *Just and Unjust Wars*, New York, Basic Books.

YOUNG, Oran R., "The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables", en Rosenau y Czempel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, (Cambridge, Cambridge University Press).

YOUNG, Oran R., (1994). *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca, Cornell University Press.

ZOLO, Danilo, *Cosmópolis: Prospects for World Government*, (Cambridge Polity Press, 1997), Traducción: David McKie.



Bodegas - 0011