

CONCLUSIONES

La Paz de Westfalia y los grandes congresos de paz que la sucedieron tuvieron como propósito común la refundación de las relaciones internacionales. Los plenipotenciarios y estadistas que participaron en estos episodios respondieron a sus propios intereses, pero alcanzaron objetivos importantes para el desarrollo del derecho y de la seguridad internacionales.

Al fin de la guerra fría, no solamente estamos en presencia de una nueva ecuación de fuerzas, sino de una transformación más profunda en la estructura y en la dinámica de las relaciones internacionales, por la globalización y nuestra creciente interdependencia. La globalización no ha sido impulsada por una decisión de los Estados, sino por la poderosa dinámica del capital financiero, las fuerzas económicas y la tecnología. Se trata de un proceso sin cauces normativos.

Mientras que Europa ha evolucionado, aunque con grandes dificultades, hacia un orden post-Westfalia, mediante cesiones de soberanía para atender sus problemas comunes, a nivel global prevalecen la inercia de la globalización y los estrechos intereses nacionales.

En este nuevo escenario subsiste la tradicional política del poder, lo que se manifiesta en varias dimensiones: la competencia entre las grandes potencias, que se traduce en la búsqueda de mercados e influencia; las rivalidades intrarregionales y culturales, alimentadas por los recelos y resentimientos históricos, y los naturales ajustes y fricciones que genera una nueva ecuación de fuerzas. Lo más preocupante quizá es que esta dinámica no tiene como contrapeso lo que podríamos llamar un proyecto civilizatorio común. Subrayo esta ausencia de propósitos, esta falta de un

horizonte compartido por la sociedad internacional contemporánea, porque en contraste con periodos históricos anteriores la globalización en que estamos inmersos carece de una dirección o de un significado trascendente.

Estas son limitantes formidables para avanzar en la construcción de un orden internacional más avanzado, y no puede formularse una hoja de ruta hacia una reforma de las instituciones que no las tome en cuenta. La falta de un proyecto común, que nos asocie como comunidad internacional en torno a algunos objetivos compartidos, nos puede llevar a un escenario más difícil que el que enfrenta el edificio europeo: el de la torre de babel.

En el capítulo cuarto hemos pasado revista al estado actual que guarda la discusión de la reforma del sistema de las Naciones Unidas y hemos identificado las áreas en que no hay progresos y en las que se abren posibilidades de alcanzar resultados favorables. Se han examinado igualmente las nuevas tendencias que plantean una mayor gobernanza internacional, como la fórmula adecuada para atender los más urgentes problemas supranacionales mediante fórmulas institucionales de cooperación entre los Estados, que sean permanentes y efectivas.

Al plantear la transición hacia un orden post-Westfalia es pertinente precisar que no se contempla entre los escenarios de discusión a la desgastada utopía de un gobierno mundial. Hemos ya señalado que la idea de la Ilustración de la evolución del sistema de Estados soberanos hacia el establecimiento de un núcleo central de instituciones de gobierno a escala mundial no solamente ha perdido su atractivo; los sistemas totalitarios del siglo pasado crearon temores fundados de que el establecimiento de un gobierno mundial pudiera asumir la forma de una tiranía global o de una nueva modalidad de hegemonía.

Esta sería una nueva versión de cómo los ensueños de la razón o las utopías del pasado pueden generar desarrollos monstruosos. A este respecto, señala con acierto Richard A. Falk, “el nacionalismo y las entidades civilizatorias mantienen su fuerza como para dejarse absorber en nombre de un proyecto integra-

dor de una organización política constitucional de carácter global; además, la estructura de Westfalia garantiza la protección de la diversidad y la experimentación”.¹⁰⁷

Las tendencias opuestas a la globalización, por lo que se refiere a sus efectos de unidimensionalización cultural, oponen a la aldea global los valores inmanentes del pluralismo cultural que protege o garantiza el concepto tradicional del Estado-nación. En relación con este mismo tema, Andrew Hurrell señala que “una de las atracciones del anticuado sistema de Estados basado en la pluralidad y en una muy tenue concepción de la sociedad internacional, era el que parecía ofrecer un camino para lidiar con la diversidad y con los desacuerdos”.¹⁰⁸ Sin embargo, el mismo autor agrega de inmediato, que dados los cambios de la naturaleza de la política global, y los cambios que han tenido lugar en la estructura normativa de la sociedad global, no puede ya tener sentido una política global basada en una idea de los Estados como comunidades políticamente cerradas, cuya estructura básica pueda definirse en términos de esquemas de cooperación autosuficientes, para todos los propósitos de la vida humana.¹⁰⁹

La contraposición entre pluralismo e integración que plantean algunos autores no es plenamente válida. Incluso en el proyecto supranacional más avanzado que implica la integración europea, los valores identitarios nacionales siguen ocupando el lugar que les corresponde, y en algunos casos el paraguas de la integración ha contribuido a fortalecer las identidades regionales y locales, afectadas en lo interno por el Estado-nación.

La discusión sobre la transición a un orden post-Westfalia debe entenderse en los términos adecuados y en el campo de lo posible. Este desarrollo no debe ser visto en términos negativos, y hasta los más escépticos reconocen, como Andrew Hurrell, que “ya no es viable el retorno a la pluralidad y a un mundo en

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 24.

¹⁰⁸ Hurrell, Andrew, *On global order*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 299.

¹⁰⁹ *Idem*.

que cada grupo pueda sentarse sin ser molestado, bajo la sombra de su higuera y negociar tan solo los términos de una limitada coexistencia”.¹¹⁰

En la médula de cualquier esfuerzo de actualización de las instituciones internacionales y del enriquecimiento del derecho internacional está la pregunta de si la gobernanza internacional es posible de alcanzar sin un gobierno mundial. Más allá de la respuesta teórica que corresponda a esta cuestión, lo verdaderamente importante es que la gobernanza internacional, aplicada a los temas prioritarios de la nueva agenda, constituye la única opción viable para hacer frente a problemas muy urgentes e insoslayables, que enfrenta nuestra civilización globalizada.

Al hablar de las tendencias hacia un orden post-Westfalia de una mayor gobernabilidad, nos hemos referido concretamente a los siguientes puntos:

- 1) El fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones y mecanismos de cooperación internacional, a fin de que tengan la capacidad efectiva de regular, supervisar y hacer cumplir sus objetivos, para atender la nueva agenda supranacional de nuestro tiempo.
- 2) La continuidad y profundización de los avances mencionados en esta obra, en el campo de la justicia internacional y los derechos humanos.
- 3) El fortalecimiento del orden jurídico internacional, en todo el nuevo y muy amplio campo de las relaciones entre los actores estatales y no estatales que integran a la comunidad internacional contemporánea, y sus responsabilidades como sujetos de derechos y obligaciones. Lo anterior implica el fortalecimiento de las instituciones encargadas de impartir justicia y resolver conflictos entre Estados y organismos no gubernamentales. (La proliferación de tribunales internacionales en áreas tan especializadas como comercio, derechos del mar, y derechos humanos, sugiere ya la exis-

¹¹⁰ *Idem.*

tencia de una tendencia creciente hacia una mayor legalidad internacional).

Los anteriores objetivos pueden constituir en sí mismos un proyecto civilizatorio común para la comunidad internacional, plural, ideológica y culturalmente, de nuestros días.

En su muy reciente libro *The great convergence: Asia, the west and the logic of one world*,¹¹¹ Kishore Mahbubani subraya que el ascenso de Asia en el mundo global obedece en mucho a su asimilación de experiencias culturales de Occidente, las que constituyen ya “normas comunes”, que apuntan a lo que podría denominarse como “la lógica de un solo mundo”. Se podrá discutir cuáles son los ingredientes que integran ese sustrato cultural común que acerca a Oriente y Occidente, pero es evidente que la creciente interdependencia global ha generado consensos que antes no existían, y sobre los que se puede trabajar. Estos consensos constituyen una buena base para avanzar en las reformas que he resumido en los párrafos anteriores.

En estas condiciones, es posible solamente esperar avances, cuando los consensos se alcancen por dos vías fundamentales: peligros comunes y ventajas compartidas. A lo anterior podría sumarse el valor agregado que puede dar un liderazgo internacional responsable, la destreza de una gran diplomacia y un pragmatismo con horizonte. Estos factores han estado presentes en algunos de los momentos de refundación internacional que hemos revisado a lo largo de este trabajo. No tenemos otra opción que la de negociar las condiciones de una cada vez más extensa y activa cooperación entre los Estados y definir los principios, los asuntos y los procedimientos en que la interacción creciente de la sociedad internacional tendrá que ser regulada.

Obras recientes sobre nuestra situación actual coinciden en que el mundo post-Westfalia ya está en formación y que las estructuras y los contornos del actual orden internacional van a cambiar en los años por venir. Algunos advierten, sin embargo,

¹¹¹ Mahbubani, Kishore, *The great convergence, Asia, the west and the logic of one world*, Nueva York, Public Affairs, 2013.

que se abren dos escenarios diversos post-Westfalia; el primero de ellos viene a ser la evolución hacia una mayor gobernanza y la maduración de los instrumentos de justicia y seguridad internacionales; el segundo de ellos, menos probable, implicaría el ascenso de un poder hegemónico, que impusiera un orden desde arriba, un orden supranacional.

El ritmo y la dirección de una transición a un mundo post-Westfalia dependerá, sin embargo, como advierte Richard A. Falk, de diversos factores:

del grado en que las elites puedan someter desde arriba a la globalización al imperio de la ley, del grado en que el movimiento antiglobalización pueda colaborar con los gobiernos que no están satisfechos con la forma en que la economía global está funcionando; de la creatividad de los políticos reformistas e innovadores, en el seno de los foros nacionales y globales y del grado en que el Estado pueda demostrar su capacidad de resolver problemas en respuesta a desafíos globales como cambio climático, crimen transnacional, genocidio, migración ilegal, refugiados y los extremismos políticos transnacionales.¹¹²

El filósofo alemán Jürgen Habermas nos habla de una “realidad transformadora”, dejando abierta la posibilidad de que nuestra sensatez y espíritu de supervivencia nos lleven a reaccionar a tiempo. Sin embargo, no existe en la actualidad ni en la dirigencia internacional ni en el gran público, una clara conciencia de que nos encontramos en un parteaguas entre dos etapas distintas: el fin del mundo bipolar y la globalización.

El sistema de información de escala internacional, que configuran las cadenas mediáticas y los periódicos y revistas más influyentes de las grandes capitales, responde a una lógica estrecha y de corto plazo, y se ocupa fundamentalmente de los temas más notorios de la agenda de cada día. De igual manera, las cancillerías y las oficinas de los jefes de Estado de los países más impor-

¹¹² Falk, Richard A., *op. cit.*, p. 38.

tantes están involucradas tan solo en la atención de lo inmediato, la crisis del día de hoy, o la respuesta a lo más urgente o evidente, desde la óptica de sus propios intereses nacionales.

Aunque en estas condiciones es difícil esperar que la actual comunidad internacional alcance un acuerdo básico sobre los principios y objetivos básicos de un proyecto civilizatorio compartido, resulta indispensable por lo menos definir metas comunes y prioritarias que puedan ser atendidas en el futuro inmediato. Es oportuno recordar aquí la frase atribuida al segundo secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, Dag Hamarjöld, en el sentido de que la institución no había sido creada a fin de conducir a la humanidad al cielo, sino para salvarla del infierno.

Dos opciones tenemos frente a nosotros: la renovación de las instituciones internacionales y del derecho internacional rumbo a un orden post-Westfalia, caracterizado por una mayor gobernanza para poner en orden nuestra casa, o la inercia de cada día que prolongará el actual estado de confusión y abrirá las puertas a futuros y muy graves conflictos.