

## DEMOCRACIA COSMOPOLÍTICA

Si nos detenemos a reflexionar, en los albores del nuevo milenio, sobre qué instituciones políticas constituyen los mayores receptáculos de poder en el mundo, tendremos que admitir que son los Estados. Lo mismo habría respondido cualquier observador sensato en 1815. A lo largo de los dos últimos siglos, las estructuras estatales no han hecho sino crecer en cuanto a escala y ámbito de sus dominios, hecho que confirma llamativamente un vistazo al mapa político. Con excepción de la Antártida, toda la superficie del planeta está ahora dividida en bloques de brillantes colores que indican los territorios de los distintos Estados. Si Estados Unidos es verde, Canadá es rojo, y dentro de las fronteras de cada país el color es el mismo. Ese convenio cartográfico es testimonio de una realidad política: por heterogénea que sea la experiencia humana en el interior de esas fronteras, ya sea social, religiosa, étnica, etc., el poder unitario del Estado predomina sobre todas ellas. Los Estados disponen de fuerzas armadas, controlan la policía, acuñan moneda, permiten o rechazan la entrada en sus territorios, reconocen los derechos de los ciudadanos y les imponen sus deberes. Desde que comenzó a haber Estados se inició también una compleja interacción entre los que ejercían el poder y los que estaban sujetos a él. En una porción del mundo, afortunadamente creciente, el uso arbitrario de la fuerza por parte del gobierno está sometido ahora a los controles y equilibrios de una comunidad política más amplia. El Estado ha evolucionado bajo la presión de los ciudadanos, llegando a ser, además de un instrumento de dominación, un instrumento de servicio. Nunca en la historia de la raza humana ha existido una estructura con tanto éxito, que ha cobrado *de facto* una importancia crucial para todos los habitantes del planeta. Ninguna religión, ni siquiera todas ellas juntas, han tenido tanto poder como el que poseen actualmente los Estados.

Desde su inicio, los Estados han tenido que acomodarse a cierta heterogeneidad interna: sus poblaciones están compuestas por gentes que hablan varias lenguas, tienen tradiciones diferentes, profesan diversas religiones y pertenecen a distintas razas. Algunos Estados pueden ser más homogéneos que otros, pero ninguno es totalmente uniforme. A lo largo de siglos, los Estados han utilizado distintos medios para alcanzar un mayor grado de homogeneización; algunos han pretendido basar su propia identidad nacional en la religión, otros en la lengua, sangre o raza; la idea de nación, que no se encuentra en la naturaleza, ha servido precisamente a ese fin. Los Estados han tratado de imponer la homogeneidad a sus poblaciones mediante tratados, negociaciones, guerras y revoluciones; modificando sus fronteras, pro-

vocando éxodos o anexionando nuevos territorios. Las poblaciones se han convertido por la fuerza a la religión dominante y se han extirpado lenguas vernáculas; donde esto resultaba imposible, los que se resistían se han visto deportados, represaliados o incluso asesinados. Los Estados han procurado conseguir apoyo fomentando el sentimiento patriótico o nacionalista contra una amenaza extranjera o interna; han tratado de reforzarse internamente creando una identidad cultural unificada, recurriendo a la bandera, a éxitos nacionales, deportes y hasta programas de televisión. Otros Estados más civilizados han puesto en pie dispositivos institucionales para regular, en lugar de homogeneizar, la diversidad; han promulgado leyes de tolerancia religiosa, y durante más de doscientos años han desarrollado formas de gobierno consensuadas respaldadas por cartas constitucionales.

Los Estados siempre se han enfrentado a diversas constricciones, tanto internas como externas. La política de las potencias internacionales impone limitaciones a la soberanía; sólo unas pocas han sido verdaderamente independientes y no han tenido que rendir cuentas a otros rivales más poderosos, ya fuera bajo la amenaza de una intervención militar abierta o mediante mecanismos de presión más sutiles. Los adversarios internos han planteado un tipo distinto de amenaza. Ni la naturaleza ni la sociedad civil respetan estrictamente las fronteras de los Estados. A los hombres y las mujeres les gusta viajar y describir lo que ven, imitar lo que hacen sus vecinos, discutir con otros y hasta dejarse convencer y convertir. El comercio, movimiento de bienes y personas, ha desbordado las fronteras estatales.

Sólo los regímenes más despóticos y obtusos han tratado de impedir que sus súbditos viajen al extranjero y que puedan observar cómo es la vida fuera. La mayoría de ellos se han limitado a regular el intercambio internacional mediante pasaportes, autoridades aduaneras y regulaciones financieras. Hasta hace muy poco se necesitaba la autorización del Estado hasta para traducir libros o profesar religiones distintas a la establecida. El aparato de normas y permisos impuesto por el Estado era un indicio de su actitud frente al individuo. «Sois míos, parece advertir la autoridad estatal, pero yo, benevolente, os permito viajar.»<sup>1</sup> Dando un paso más, los Estados han establecido mecanismos transnacionales, acuerdos bilaterales e instituciones multilaterales para regular los acontecimientos ocurridos fuera de sus propias fronteras. Existe actualmente una impresionante serie de sofisticadas construcciones jurídicas, que incluyen leyes internacionales, acuerdos diplomáticos y diversas organizaciones intergubernamentales de cuyos servicios hacen uso los Estados para regular sus relaciones mutuas.

### *La globalización y el Estado*

Recientemente, sin embargo, el sistema interestatal ha venido mostrando signos de fatiga. Esas nuevas brechas no han aparecido de la noche a la mañana, y no hay razones para creer que vaya a colapsar como el Imperio Romano. Muchos críticos exageran probablemente la relevancia de las grietas. Pero dejando a un lado la profundidad de la actual crisis, es evi-

---

<sup>1</sup> Véase el brillante análisis de J. ROSENAU, *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, 1997.

dente que muchos de los problemas de la vertebración política de la sociedad contemporánea van más allá del alcance del Estado-nación. En primer lugar, una cantidad significativa de los problemas que los Estados tienen que afrontar quedan fuera de su jurisdicción autónoma. El planeta está experimentando un proceso de interdependencia creciente: la decisión de la Reserva Federal estadounidense de elevar los tipos de interés puede provocar un aumento sustancial del desempleo en México; la explosión de una central nuclear en Ucrania puede desencadenar desastres ecológicos en toda Europa; la falta de información acerca de la propagación del SIDA en Nigeria puede tener consecuencias epidémicas en el mundo entero<sup>2</sup>. En estos asuntos, la soberanía estatal no es puesta en cuestión por ejércitos, misiles y carros de combate, sino por elementos que escapan espontáneamente al control gubernamental nacional. Este proceso se viene conociendo desde hace algunas décadas como globalización<sup>3</sup>. Los Estados han intentado naturalmente reaccionar frente a ella, aunque la respuesta tradicional de crear instituciones intergubernamentales para gestionar o arbitrar sistemas específicos —comercio, propiedad industrial, energía nuclear o epidemias— sólo ha alcanzado un éxito parcial.

En segundo lugar, a lo largo de la década de 1980 y 1990, el Estado se ha encontrado con una nueva crítica desde dentro. No me refiero aquí al proceso revolucionario clásico, cuyo objetivo fundamental consiste en reemplazar un gobierno (o forma de gobierno) por otro, sino a la creencia de una cantidad cada vez mayor de gente de que el Estado existente es demasiado centralizado para sus necesidades. Las fuerzas políticas que aspiran a una mayor autonomía local, o incluso a la secesión, han ganado fuerza, como atestigua la multitud de pequeños Estados surgidos desde la disolución de Yugoslavia, Checoslovaquia y la URSS. En Canadá, España, Gran Bretaña e Italia, las fuerzas separatistas han afianzado su arraigo. También hemos visto el doloroso fenómeno de los pueblos sin Estado, u oprimidos por un Estado ajeno al que están sometidos. El sistema interestatal ha fracasado, por ejemplo, en ofrecer una comunidad política adecuada a los palestinos o a los kurdos.

La globalización también ha traído consigo el problema de las migraciones masivas. En las ciudades occidentales han echado raíces comunidades inmigrantes enteras con una lengua y una cultura propias. Los turcos en Berlín, los chinos en Los Ángeles, los bengalíes en Londres, los vietnamitas en Montreal... plantean nuevos retos para la consolidación de la unidad política. Esas minorías no se plantean la constitución de Estados independientes, pero desean que se respete y proteja su identidad cultural<sup>4</sup>. Tales enclaves en el interior de las comunidades políticas existentes crecerán en importancia en el próximo siglo. ¿Será capaz el sistema estatal de satisfacer sus necesidades?

---

<sup>2</sup> David Held subraya el impacto de la globalización en las comunidades políticas nacionales en *Democracy and the Global Order*, Cambridge, 1995, pp. 99–135.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, David HELD, A. M. MCGREW, D. GOLDBLATT y J. PERRATON, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Cambridge, 1999.

<sup>4</sup> Véase W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship*, Oxford, 1995, pp. 121–123; J. TULLY, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, 1995, pp. 183–187.

Consideradas en conjunto, las amenazas externas al Estado provenientes del proceso de globalización y las demandas internas de mayor autonomía conceden mayor fuerza al viejo aforismo de que el Estado es demasiado grande para las pequeñas cuestiones, y demasiado pequeño para las grandes. Surgen así presiones en favor de una nueva forma de gobierno mundial, más poderoso que los existentes, ideal evocado muy frecuentemente tras la caída del muro de Berlín. Pero ¿qué forma podría tener ese gobierno mundial?

Los Estados han satisfecho mejor las necesidades de sus poblaciones cuando han implicado al pueblo en la conducción de los asuntos públicos, y hay que decir que uno de los grandes éxitos del sistema estatal en los dos últimos siglos ha sido la extensión cuantitativa de la democracia. Pese a las incertidumbres y ambigüedades de ese proceso en los países neófitos, y de las persistentes contradicciones de la baja participación y los altos costes de presentación de candidaturas en los países desarrollados, la democracia parlamentaria va emergiendo cada vez más como una forma de gobierno legítima y legitimadora<sup>5</sup>. La última década del siglo xx se recordará por las interminables colas de hombres y mujeres en el Este y el Sur, esperando pacientemente en los colegios electorales para participar en el sagrado rito de la democracia, en países donde antes estaba proscrita.

### *Democracia interna y sistema internacional*

¿Hasta qué punto ha permeado la nueva oleada de democratización el sistema internacional? Las opciones de política internacional nunca han sido unilateralmente anárquicas. Desde el Congreso de Viena hasta el final de la Guerra Fría, amenazas, guerras, acuerdos y diplomacia han regulado los conflictos entre Estados; pero ese proceso no se ha inspirado nunca en los principios de la democracia. En lugar de transparencia, se han celebrado cumbres a puerta cerrada; diplomáticos astutos y agentes secretos han usurpado las funciones de los representantes electos, y el poder judicial se ha visto eclipsado por la intimidación o las represalias. En último análisis, es la fuerza —política, económica, o en definitiva militar— la que ha zanjado los conflictos. Las instituciones internacionales como la Sociedad de Naciones o la ONU, basadas en principios tan democráticos como las constituciones, la transparencia y las autoridades judiciales independientes, han sido incapaces de llevar a cabo las nobles tareas que establecían sus estatutos. La democracia ha logrado avances reales en el interior de los Estados, pero muy escasos en la esfera internacional, tanto en términos de relaciones entre Estados como en cuestiones globales.

¿Cómo se explica esta paradoja? Hay quien dice que es imposible actuar de forma democrática con gobiernos no democráticos, y que la conducta oportunista de las democracias en política internacional se debe a la existencia de regímenes autocráticos. Estas tesis se utilizaron para justificar la política de las democracias liberales durante la Guerra Fría: las tropas

---

<sup>5</sup> Existe una literatura cada vez más abundante acerca de los problemas de la consolidación democrática. Véase J. LINZ y A. STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, 1996.

enviadas a Vietnam para impedir el avance del comunismo soviético; el *apartheid* en Sudáfrica, justificado como un medio para frustrar la «amenaza roja»; el derrocamiento del gobierno legalmente elegido en Chile para evitar «una segunda Cuba», etc. Cabría entonces suponer que tras la caída del muro de Berlín se tendría que haber producido un cambio radical en la política exterior de los gobiernos liberales, pero en realidad no ha sido así.

Otra aseveración habitual es la de que las democracias no luchan entre sí. Recientemente incluso se han aportado pruebas estadísticas en apoyo de esa tesis, aduciendo que si todos los Estados fueran democráticos, los problemas de la guerra, la autodeterminación y los derechos humanos quedarían automáticamente resueltos; la democracia global resultaría simplemente del ajuste de los sistemas nacionales<sup>6</sup>. Este argumento está gravemente viciado. En primer lugar, no está claro qué países merecen el calificativo de «democráticos», ni quién estaría autorizado a concederlo. Las actitudes de los demás Estados, amigos o enemigos, se verán gravemente distorsionadas por los intereses en litigio. Por citar unos cuantos ejemplos destacados: ¿estamos realmente convencidos de que Indonesia es más democrática que Iraq, Guatemala que Cuba, o Turquía que Serbia? Si, como han sugerido estudiosos que han pretendido medir los niveles reales de democracia en distintos países, resultara que en *todos* esos países la participación democrática no existiera o fuera meramente formal, ¿cómo justificaríamos el diferente trato concedido a Turquía, miembro de pleno derecho de la comunidad militar de las democracias occidentales, esto es, de la OTAN, comparado con el infligido a Serbia, a la que éstos bombardearon?

En segundo lugar, las enormes diferencias sociales y culturales existentes en el mundo provocan inevitablemente una disparidad similar en la práctica política. La larga marcha hacia la democracia deben recorrerla países que caminan con diferentes velocidades, y el sistema internacional debe aceptar la diversidad. Finalmente, no hay ninguna prueba histórica o teórica de que los Estados más democráticos sean realmente más respetuosos con la legalidad internacional que los demás. Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, potencias industriales que se ufanan de sus tradiciones democrático-liberales largamente establecidas, no ocultan el hecho de que en la esfera internacional defienden sus propios intereses. Las intervenciones en el extranjero de los Estados democráticos no siempre se inspiran en los principios establecidos por sus propias constituciones: los países no democráticos de Indochina tuvieron que conquistar su independencia luchando contra las tropas de la democrática Francia y más tarde de Estados Unidos. La historia de las democracias está tristemente marcada por agresiones contra comunidades que, aunque no estuvieran democráticamente gobernadas, tenían sin duda derecho a su independencia. La historia del colonialismo muestra que Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, países estos dos últimos famosos por sus declaraciones de derechos humanos, si bien pueden haber respetado esos principios con creciente rigor en el interior de sus fronteras, no han vacilado en pisotear los derechos de

---

<sup>6</sup> Una exposición detallada de esa tesis puede hallarse en B. RUSSETT, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, 1993. Algunas de las contribuciones más significativas a ese debate están recogidas en M. E. BROWN, S. M. JONES y S. E. MILLER (eds.), *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, MA, 1996.

indios, norteafricanos o amerindios. Ser democrático con el «propio» pueblo no implica de modo necesario serlo igualmente con los demás.

En resumen, se precisa algo más que la democracia interna si se pretende resolver los problemas sociales, políticos y medioambientales que afronta el mundo. Lo que se necesita es la democratización de la comunidad internacional, un proceso que convoque a Estados con diferentes tradiciones, y que se hallan en distintos estadios de desarrollo. Esto se ha definido como «proyecto de democracia cosmopolítica».

### *Democracia cosmopolítica*

Ésta se basa en la premisa de que una serie de objetivos importantes —control del uso de la fuerza, respeto por los derechos humanos, autodeterminación de los pueblos— sólo se obtendrán mediante la extensión y desarrollo de la democracia<sup>7</sup>. Difiere pues del planteamiento habitual del cosmopolitismo en que no exige meramente una responsabilidad global, sino que pretende de hecho la aplicación internacional de los principios de la democracia. Para que problemas tales como la protección del medio ambiente, la regulación de las migraciones o el uso dado a los recursos naturales quede sujeto a los necesarios controles democráticos, la democracia debe trascender las fronteras de los Estados e imponerse a escala global.

Son muchos los proyectos que se han considerado de una república universal o de un gobierno mundial basado en el consenso y la legalidad<sup>8</sup>. Sin embargo, existen dificultades conceptuales y políticas reales para trasladar el modelo democrático concebido y desarrollado a escala estatal a una dimensión metaestatal. Claramente no basta proyectar simplemente a escala mundial el proceso de desarrollo interno que han recorrido los Estados durante los dos últimos siglos. Aspectos fundamentales de esa experiencia, como el principio mayoritario, la formulación de normas o el uso del poder coactivo tendrán que reformularse para poder aplicarlos globalmente.

La democracia cosmopolítica no pretende, como lo hace la tradición federalista, que los Estados existentes se disuelvan para crear un Estado mundial. Ciertas funciones políticas y administrativas sólo las pueden llevar a cabo los Estados; pero tampoco se pueden resolver los problemas que éstos afrontan actualmente aumentando sin más su tamaño. La extensión global de la

---

<sup>7</sup> Véanse, junto a otros previamente citados, Daniele ARCHIBUGI y David HELD (eds.), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Cambridge, 1995; R. FALK, *On a Humane Governance: Toward a New Global Politics*, University Park, PA, 1995; Daniele ARCHIBUGI y M. KÖHLER (eds.), «Global Democracy», *Peace Review*, núm. especial IX (1998), pp. 309–398; A. LINKLATER, *The Transformation of Political Community*, Cambridge, 1998; D. ARCHIBUGI, D. HELD y M. KÖHLER (eds.), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge, 1998; B. HOLDEN (ed.), *Global Democracy*, Londres, 2000. Contrariamente a otros trabajos precedentes, creo que es más adecuado hablar de «democracia cosmopolítica», en lugar de «cosmopolita». Véase T. CATAWAY, *The Relationship between International Law and Democracy*, Melbourne, 1999.

<sup>8</sup> Véase D. HEATER, *World Citizenship and Government. The Cosmopolitan Idea in the History of Western Thought*, Londres, 1996.

democracia, por consiguiente, implica tanto una nueva forma de organización, que no pretenda meramente reproducir el modelo estatal a escala mundial, como una revisión del poder y funciones de los Estados a escala internacional, que les arrebatase el poder oligárquico de que gozan hoy día.

Por encima de todo, lo que distingue a la democracia cosmopolítica de otros proyectos similares es el intento de crear instituciones que posibiliten que se oiga la voz de los ciudadanos en los asuntos globales, sea cual sea su eco en el país al que pertenezcan. La democracia como forma de gobierno global debe realizarse, pues, a tres niveles distintos, interconectados: en el interior de los Estados, entre éstos y a escala global.

En el interior de los Estados, el objetivo debería consistir en alentar la oleada de participación popular que ha recorrido el planeta en la última década, sobre todo en los países que todavía tienen regímenes autocráticos (la mitad de los Estados del mundo). Habría que ser prudentes, no obstante, con respecto al fundamentalismo democrático; parafraseando a Robespierre, no se puede hacer que la gente sea demócrata contra su voluntad. Existe una actitud generalizada entre algunos partidarios de la democracia (con más precisión, entre algunos políticos occidentales) que podría resumirse así: «Los Estados democráticos os vamos a enseñar lo que tenéis que hacer, de buen grado o por la fuerza». Ese planteamiento, ineficaz en la práctica e intolerablemente paternalista, es la negación misma de la democracia, que presupone el diálogo entre sujetos dotados de la misma dignidad. La comunidad de los Estados democráticos podría aportar una contribución significativa al desarrollo de la democracia en los países autocráticos, pero ese apoyo será tanto más eficaz si se imbrica en la sociedad civil y opera ampliando las reivindicaciones existentes, respetando las reglas internacionales.

Entre los Estados, la red existente de organismos intergubernamentales, en particular la ONU y sus distintas agencias, necesita claramente ser reforzada. Se han planteado numerosas propuestas de reforma democrática de la ONU, de su Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Tribunal Internacional, etc. Demasiado a menudo han sido las democracias occidentales las que las han echado abajo, dando muestras de lo reacio que puede ser Occidente a la aceptación de procedimientos democráticos que entren en conflicto con sus propios intereses<sup>9</sup>.

### *Democracia global*

Aparecen problemas adicionales sobre cuestiones tales como la protección del medio ambiente y la defensa de los derechos humanos allá donde un Estado democrático no cuenta con representantes de las comunidades que sufren, directa o indirectamente, las consecuencias de la política que lleva a cabo. Se puede argumentar que un gobierno democrático de Francia está

---

<sup>9</sup> La Comisión de Gobierno Global ha formulado ambiciosas propuestas de reforma del orden mundial: *Our Common Neighbourhood*, Oxford, 1995. Sobre la cuestión de la democratización, el anterior secretario general de la ONU, Butros-Ghali, hizo pública una agenda específica (*Agenda for Democratization*, Nueva York, 1996), que desgraciadamente recibió mucha menor atención que su anterior *Agenda for Peace*, Nueva York, 1992.

legitimado por los intereses del pueblo francés a realizar experimentos nucleares en el Océano Pacífico, dado que todas las ventajas son para Francia y los residuos nucleares sólo perjudican a gente de las Antípodas<sup>10</sup>. Si Turquía, Iraq o Irán cometen genocidios contra la población kurda, los «intereses nacionales» de Italia, Francia o Gran Bretaña no se ven afectados. Incluso si aquellos Estados deciden intervenir fuera de sus fronteras, ¿cómo se puede decidir si sus acciones están guiadas por el interés propio o la responsabilidad ética? Es preciso desarrollar una serie paralela de instituciones democráticas a nivel global, a fin de implicar a los ciudadanos del mundo en la toma de decisiones en áreas como éstas, sea cual fuere el papel político que se les permite desempeñar dentro de sus propios países.

¿Por qué está tan retrasada y es tan lenta la práctica democrática internacional? Dado el explosivo crecimiento y eficiencia de las empresas multinacionales y de la fuerza militar (piénsese en la OTAN), parece sorprendente que los partidos políticos se vean confinados casi exclusivamente al ámbito nacional<sup>11</sup>. Las Internacionales Socialista y Demócrata-cristiana carecen de poder efectivo, mientras que la Internacional Comunista, basada en la idea de la unidad del proletariado mundial, dejó de desempeñar un papel independiente mucho antes de que Stalin la suprimiera. Europa cuenta ahora con un solo mercado, una sola moneda y un parlamento elegido por sufragio universal; pero los partidos europeos siguen operando esencialmente a escala nacional, lo que constituye la demostración más evidente de que la representación política ha permanecido encerrada en las fronteras estatales en una era en que la sociedad civil y económica se han internacionalizado. Éste es el auténtico déficit de la democracia: la existencia de intereses transnacionales organizados muy alejados de cualquier mandato popular<sup>12</sup>. Al mismo tiempo, en la vida internacional están apareciendo nuevos sujetos políticos y sociales. Los movimientos pacifistas, en defensa de los derechos humanos y por la protección del medio ambiente están desempeñando un papel creciente, que si bien no debe sobreestimarse, demanda canales institucionales apropiados para la participación de todos los ciudadanos del mundo<sup>13</sup>.

¿Qué forma pueden adoptar esas instituciones? Un parlamento mundial concebido de acuerdo con el modelo del europeo es una de las propuestas, y la Asociación Italiana por la Paz ha organizado asambleas mundiales, cuidando de invitar a representantes de los pueblos y no de los Estados. En lo que se refiere a los deberes individuales, se ha aprobado la constitución de un Tribunal Internacional de Justicia; si llega efectivamente a formarse, se podrá por fin perseguir debidamente a los culpables de crímenes contra la humanidad. El avance es insoportablemente lento, pero las instituciones políticas tendrán que acabar por ajustarse alla explosión de la globalización. ¿Por qué no habría de afirmarse más allá de las fronteras nacionales el proceso democrático, que ya ha vencido miles de obstáculos en el interior de los Estados, cuando todos los demás aspectos de la vida actual, desde los deportes hasta la vida social, han cobrado dimensiones globales?

<sup>10</sup> B. GLEESON y N. LOW (eds.), *Government for the Environment*, Londres y Basingstoke, 2000.

<sup>11</sup> U. BECK, «Democracy beyond the Nation-State», *Dissent* XLV (1999), pp. 53–55.

<sup>12</sup> Véase *Democracy and the Global Order*, pp. 16–17.

<sup>13</sup> Véase *On a Humane Governance*, p.17.



*Intervenciones humanitarias*

El modelo de la democracia cosmopolítica resumido hasta aquí tiene implicaciones políticas inmediatas. ¿En qué circunstancias está legitimada la comunidad internacional para inmiscuirse en los asuntos domésticos de un Estado determinado? ¿Cómo debe reaccionar ante los casos de limpieza étnica, represión y violación de los derechos humanos? Debería estar claro a estas alturas que el proyecto cosmopolítico no se basa en una obstinada defensa de la soberanía estatal<sup>14</sup>. Immanuel Kant señaló hace dos siglos que el pueblo ha alcanzado ya un grado tal de organización que «una violación de los derechos humanos en *cualquier lugar* del mundo repercute en *todas partes*»<sup>15</sup>. Sin embargo, los dispositivos internacionales de protección de los derechos humanos sólo están capacitados para responder a unos pocos de los miles de abusos cometidos o consentidos por los gobiernos cada año; en esta situación, la intervención humanitaria es un concepto demasiado precioso para que pueda decidirse apresuradamente, o lo que es peor, que se invoque para enmascarar intereses específicos o ambiciones de poder.

Durante los bombardeos aéreos de la OTAN contra Serbia, Tony Blair (el más estridente de los defensores de la guerra «humanitaria»), afirmaba: «La comunidad internacional tiene derecho a utilizar la fuerza militar para evitar el genocidio y proteger los derechos humanos, incluso si ello entraña una violación de la soberanía nacional». Pero ese argumento, que abre claramente la vía para futuras aventuras militares en la era posterior a la Guerra Fría, no indica en absoluto *qué* autoridad podría utilizar la fuerza para violar la soberanía estatal, contra *quién* debería emplearse esa fuerza ni *cuáles* son los derechos humanos que deben ser protegidos. Analizando las declaraciones de los políticos y comentaristas en apoyo de la intervención militar para defender los derechos humanos, queda claro que no existe una filosofía coherente que guíe a la comunidad internacional (inevitablemente encabezada en tales ocasiones por las democracias liberales). Mientras que la precisión de la tecnología militar se ha afinado tanto que los misiles «inteligentes» son capaces de alcanzar el blanco elegido con un margen de error de unos pocos metros, existe una miopía absoluta acerca de los objetivos que la guerra debería lograr<sup>16</sup>. Una década después de la caída del Muro de Berlín, el concepto de soberanía estatal acuñado en el siglo XVII se ve amenazado por algo todavía más viejo: la ley de la jungla.

La perspectiva cosmopolítica de la intervención humanitaria se basa, por el contrario, en tres principios: tolerancia, legitimidad y eficacia. La tolerancia sirve para encuadrar las violaciones de la ley en el adecuado marco político y antropológico. La historia de la especie humana está marcada por el asombro ante los hábitos de otros. Los europeos se adelantaron en determinado momento en el estudio de las costumbres de otros pueblos desarrollando el campo de la antropología, al tiempo que se comportaban

<sup>14</sup> Sobre las intervenciones humanitarias en el nuevo contexto internacional, véase R. FALK, *Law in an Emerging Global Village*, Nueva York, 1998.

<sup>15</sup> I. KANT, «Perpetual Peace. A Philosophical Sketch», en H. Reiss (ed.), *Political Writings*, Cambridge, 1991, pp. 107–108.

<sup>16</sup> M. KALDOR, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, 1998.

como feroces opresores de las ajenas y defensores de las propias. La enfermedad de la violencia y el anticuerpo salvador de la tolerancia estaban presentes en esas prácticas. Los conquistadores españoles justificaban su genocidio de los pueblos precolombinos arguyendo los sacrificios humanos por parte de los aztecas, en los mismos años en que las plazas de sus capitales ardían las hogueras en las que se quemaban a herejes y brujas, mientras que los indignados gritos de comentaristas como Bartolomé de las Casas propugnaban otros criterios, oponiéndose a la represión violenta con llamamientos a la tolerancia. Nada podría estar más lejos del principio de la responsabilidad global que una política de prejuicios religiosos o raciales. Lejos de satanizar la «otredad», la democracia cosmopolítica procuraría comprender las razones de los conflictos en torno a los derechos humanos y de aplicar presiones positivas para resolverlos.

En segundo lugar, es importante establecer una clara gradación de medios que han de emplearse cuando la comunidad internacional decide intervenir contra un Estado determinado. Las sanciones económicas o culturales (como las utilizadas contra el sistema de *apartheid* en Sudáfrica) son muy diferentes de los bombardeos aéreos. La «intervención humanitaria» es actualmente un paraguas protector de un conjunto de prácticas que difieren ampliamente en cuanto a su impacto jurídico y político. La fuerza militar sólo se debería usar como medida extrema, y aun entonces sólo sobre la base de una legitimación internacional reconocida. Con esto me refiero, en primer lugar y ante todo, a la aplicación de los procedimientos existentes, establecidos en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Estos procedimientos no son absolutamente perfectos y pueden requerir alteraciones, pero sería injustificable reescribirlos unilateralmente en beneficio de los Estados más fuertes. Donde esas normas se han demostrado totalmente inadecuadas es en la regulación de las intervenciones en caso de derechos violados en un Estado soberano, como ha sucedido con tanta frecuencia en los últimos diez años. Es preciso que la intervención sea legitimada por nuevas instituciones meta-estatales, para impedir que el pretexto de la «intervención humanitaria» se utilice como coartada para la consecución de estrechos intereses geopolíticos.

Se da aquí indudablemente una contradicción: el proyecto cosmopolítico encargaría a estructuras desprovistas de poderes coercitivos (organismos judiciales internacionales, instituciones ciudadanas mundiales) la tarea de establecer cuándo se debe emplear la fuerza, pidiendo a los Estados, que monopolizan los medios del poder militar, que se sometieran a su decisión. Pero si los gobiernos que se definían a sí mismos como «civilizados» durante las guerras del Golfo y de Kosovo pretenden llevar a cabo efectivamente su mandato democrático, deberían consultar a la sociedad civil global y a las autoridades judiciales internacionales antes de emplear la fuerza. Una vez que se haya legitimado la intervención humanitaria en el territorio de determinado Estado, debe mantenerse una rigurosa separación entre las responsabilidades de los gobernantes y de los gobernados, especialmente en lo que hace al uso de la fuerza. Es intolerable la aplicación de sanciones indiscriminadas a todos los miembros de una comunidad. Si la interferencia humanitaria se justifica como una operación de «policía internacional», debe adoptarse claramente el principio de la protección de los individuos y de la minimización de los llamados «daños colaterales». Un orden democrático se basa en la premisa de que las sanciones deben afectar únicamente a quienes han violado la ley.

«Si un gobierno comete una ofensa contra un sujeto o soberano vecino, y su propio pueblo sigue apoyándolo y protegiéndolo [...] este último se convierte por ello en cómplice y merecedor de castigo [...] De forma parecida, una nación debe responsabilizarse de los daños, o rebelarse contra su gobierno», escribía Adam Smith<sup>17</sup>. Sobre esa base, la comunidad internacional se ha sentido autorizada a reprimir a los pueblos iraquí y serbio por las acciones de Saddam Hussein y Slobodan Milosevic.

En la perspectiva cosmopolítica, por el contrario, los ciudadanos de un país autocrático cuyo gobierno lleva a cabo acciones ilegales deberían ser tratados como rehenes de un secuestro: la fuerza debe utilizarse precisamente para garantizar la seguridad de los ciudadanos del país enemigo. Lo que más llama la atención en las intervenciones contra Iraq en 1991 y contra Serbia en 1999 es la falta absoluta de identidad entre los culpables de los crímenes y los individuos que sufrieron las sanciones: Saddam Hussein y Slobodan Milosevic se han mantenido firmemente en el poder, mientras que sus pueblos han tenido que padecer nuevas oleadas de sufrimiento. La «intervención humanitaria» puede considerarse eficaz si salva víctimas y logra llevar ante la justicia a los presuntos criminales, y al planificar una operación es este criterio de eficacia el que debe predominar.

Estos principios son claramente diferentes de los que inspiraron la Guerra del Golfo y la intervención «humanitaria» en Kosovo. En ambos casos, la alianza internacional liderada por los Estados democráticos recurrió al uso de la fuerza militar mucho antes de haber agotado otros medios, como la diplomacia o las sanciones. La deontología cosmopolítica aquí propuesta habría seguido una vía muy diferente, basándose en las poblaciones civiles que fueron las primeras víctimas de la guerra. Habría ofrecido una perspectiva de desarrollo basado en la integración social y económica, privando a los belicistas de armas y apoyo mercenario. Habría pedido a los pueblos en cuestión que se alzarán contra los dictadores que hablaban de limpieza étnica o de anexionarse otros países. Se habría arriesgado a enviar gran número de «casco azul» al teatro de operaciones, acompañados por abundantes representantes de la sociedad civil y militantes pacifistas.

¿Habría sido eficaz esta estrategia para restaurar la soberanía de Kuwait o terminar con los ataques a los albaneses de Kosovo? Es difícil saberlo. Pero basta contemplar los resultados del intervencionismo basado únicamente en los bombardeos para darse cuenta de que el remedio aportado por la comunidad internacional fue mucho peor que la enfermedad. Casi una década después de la Guerra del Golfo, Saddam Hussein sigue en el poder en un país abrumado por su dictadura y el embargo occidental. Milosevic ha gobernado casi sin contestación en Serbia, mientras que en Kosovo prosigue la limpieza étnica, con la única diferencia de que ha cambiado la identidad de los perseguidos y la dirección que toman los refugiados. Ésa no es la responsabilidad cosmopolítica por la que estamos luchando.

---

<sup>17</sup> A. SMITH, «The Law of Nations», en R. L. Meek, D. D. Raphael y P. G. Stein (eds.), *Lectures on Jurisprudence*, Oxford, 1978, p. 547.