

COLABORADORES

Daniele Archibugui

Director del Consejo Nacional de Investigación italiano. Asesor de la Comisión Europea.

Marlene Azor Hernández

Profesor de Sociología Política de la Universidad de La Habana.

Heriberto Cairo Carou

Profesor de Geografía Política de la Universidad Complutense.

Ricardo Cuadros

Doctor en Literatura por la Universidad de Utrecht. Docente en la Universidad de Santiago de Chile.

David Held

Profesor de Política y Sociología en la Open University, Inglaterra.

Lourdes Hernández

Arabista. Profesora de la Facultad «9 de abril» de la Universidad de Túnez.

Soledad Loeza

Del Colegio de México.

David Miller

Profesor de Teoría Política en Nuffield College, Oxford.

Ludolfo Paramio

Director del Instituto de Ciencias Sociales Avanzadas, Madrid.



LA DEMOCRACIA COSMOPOLITICA

Daniele ARCHIBUGI

En los albores del siglo XXI, si nos detenemos a preguntarnos qué instituciones políticas son las depositarias del poder, nos veremos forzados a dar la misma respuesta que un observador experto hubiera dado en 1815: a saber, los Estados. En el transcurso de los dos últimos siglos, de hecho, los Estados se han consolidado de modo creciente como verdaderas oligarquías de la política mundial.

El Estado como centro de la autoridad política

Basta con echar un vistazo a un mapamundi político para darse cuenta de este hecho. Con la excepción de la Antártida, toda la superficie terrestre del planeta se encuentra delimitada por Estados. Para hacer esta preeminencia aún más evidente, los geógrafos emplean vivos colores para mos-

trar quiénes son los dueños de la superficie del mundo. En el interior de los Estados, los colores son homogéneos. Si la superficie de Estados Unidos es verde, la de Canadá es roja. Puede ser una formalidad, pero da testimonio de la preeminencia de los Estados sobre los individuos. Los atributos de estos últimos se tornan secundarios dentro de los Estados. Tanto si su piel es blanca o negra, si son originarios de Europa o de América,

**No hay en la historia
una estructura
con tanto éxito
como el Estado.**

como si son cristianos o musulmanes, se los considera, desde el punto de vista político, sobre todo y en primer lugar, como americanos o canadienses.

Son los Estados los que disponen de fuerzas armadas, los que controlan la policía, los que acuñan moneda, los que permiten a los individuos cruzar sus fronteras, los que reconocen los derechos a los ciudadanos y les imponen sus obligaciones. Para afirmar su dominio sobre los individuos, los Estados han utilizado diversos medios, más o menos coercitivos, como el ejército, la policía y la administración pública. En una parte del mundo que, por fortuna, ha crecido cada vez más, han surgido comunidades políticas estatales en las que el uso del poder se ha suavizado mediante los así llamados controles y equilibrios para limitar los abusos a los que pudiera conducir una concentración de medios coercitivos. De este modo, desde la formación de los Estados, se inició una lenta y compleja interacción entre aquellos que tenían el poder y los que estaban sujetos a él. El Estado evolucionó bajo la presión de los ciudadanos para convertirse no sólo en un instrumento de dominación, sino también en una estructura de servicios.

Nunca ha habido en la historia de la raza humana una estructura con tanto éxito, la cual, *de facto*, ha llegado a ser de crucial importancia para todos los habitantes del planeta. Ninguna religión, ni

siquiera el conjunto de todas las religiones han concentrado jamás tanto poder sobre los individuos como el que poseen hoy día los Estados en su conjunto.

Desde su nacimiento, los Estados han tenido que adaptarse a la heterogeneidad de los individuos que los integran. Estos hablan diversas lenguas, poseen tradiciones distintas, profesan diferentes religiones y pertenecen a razas diversas. En una palabra, pertenecen a grupos con identidades diferentes. Algunos Estados son más homogéneos que otros, pero ninguno puede considerarse totalmente homogéneo.

En el transcurso de los siglos, cada Estado ha utilizado una pluralidad de medios para conseguir un grado mayor de homogeneidad. Algunos Estados se han esforzado por fundar su propia identidad nacional en la religión, otros en el idioma, otros aun en la sangre o en la raza. El concepto de nación, que no procede de la naturaleza, ha servido precisamente para este propósito. A través de guerras, revoluciones, tratados y negociaciones, los Estados han cambiado sus fronteras, han provocado éxodos o promovido fusiones, a menudo para hacer sus poblaciones más uniformes. Se han hecho intentos para convertir al pueblo a las religiones mayoritarias o para desterrar sus lenguas vernáculas y, cuando esto se reveló una tarea imposible, se expulsó o reprimió a aquellos que eran más «duros de pelar».

Otros Estados, sin embargo, los más ilustrados, buscaron dispositivos institucionales para regular la diversidad. Dichos Estados optaron por la igualdad entre las diferentes religiones y, no hace más de doscientos años, este tipo de norma se incluyó en las primeras cartas constitucionales. En más de una ocasión, se han hecho intentos para avivar

el espíritu de la nación y de la patria fomentando sentimientos de nacionalismo y patriotismo. Se ha utilizado ampliamente un gran número de recursos para conseguir este fin: la amenaza extranjera, el peligro interior, la creación de una identidad cultural fundada en los valores de la bandera, la cultura y las artes; los equipos deportivos y la televisión han ayudado a su modo a lograr una mayor cohesión de los Estados.

A pesar de haber acumulado esta apabullante colección de instrumentos, el Estado no ha logrado, sin embargo, afirmar por completo su soberanía, ya sea interna o externamente. La soberanía externa se ha visto limitada por la política del poder internacional. Sólo a unos pocos Estados les ha sido permitido ser independientes y evitar tener que rendir cuentas de sus decisiones a otros más poderosos. En algunas ocasiones la soberanía del Estado ha sido violada por intervenciones militares abiertas y, de modo más sistemático, los Estados satélite tienen que vérselas con la interferencia y los requerimientos de sus vecinos más poderosos.

Desde sus orígenes, la soberanía del Estado tuvo que luchar también contra un peligroso adversario oculto en su interior, a saber, el hecho de que ni la sociedad civil ni la naturaleza respetan las fronteras que fueron establecidas artificialmente. Las sociedades han entrado por este motivo en un contacto cada vez más estrecho y esto ha hecho inevitable que sus fronteras se hicieran más permeables. A la gente le gusta viajar y contar lo que ha visto, imitar lo que hacen sus vecinos y dejarse convencer e incluso convertir. La sociedad económica está fundada en el intercambio de bienes diversos y los que son más escasos en un lugar determinado se tornan allí, por tanto, más preciosos.

No es que los Estados se hayan opuesto sistemáticamente a la permeabilidad de sus fronteras. Sólo los más obtusos, dominados por regímenes despóticos, han intentado disuadir a sus habitantes de que viajaran al extranjero y vieran cómo es la vida en otras partes. En la mayoría de los casos, las instituciones estatales han facilitado los intercambios internacionales e incluso han creado dispositivos para regularlos. Por ejemplo, es necesario tener un pasaporte para cruzar las fronteras, hay que tener una autorización de las autoridades aduaneras para poder comerciar, es preciso tener permiso de las autoridades monetarias para la transferencia de capitales. Hasta hace poco tiempo, se necesitaban autorizaciones incluso para traducir libros y profesar creencias religiosas distintas de las establecidas. El aparato de normas y permisos del que se dotaba el propio Estado era básicamente un indicio de su actitud hacia el individuo: me perteneces, parecía advertir la autoridad estatal, pero te permito, benévolamente, que satisfagas tu curiosidad y veas lo que sucede más allá de mis límites.

Para reducir las fracturas resultantes de la subdivisión artificial de la tierra en territorios estatales, los intercambios internacionales han tenido que «engrasarse» mediante la creación de una gran variedad de acuerdos bilaterales y el establecimiento de instituciones multilaterales. El gran éxito de la institución del

**Las instituciones estatales
facilitan los intercambios
internacionales, regulándolos
mediante dispositivos específicos.**

Estado puede explicarse asimismo por el hecho de que ha sido lo suficientemente versátil como para absorber y regular incluso lo que sucede fuera de sus fronteras. Sofisticadas construcciones jurídicas como las del derecho internacional, la existencia de estructuras diplomáticas y el nacimiento y desarrollo de organizaciones intergubernamentales son tan sólo una parte de la impresionante colección de herramientas que pueden esgrimir los Estados para regular las relaciones que mantienen unos con otros.

El Estado y la globalización

En la actualidad, sin embargo, tras muchos años, la organización política de la tierra fundada en los Estados está comenzando a mostrar signos de debilitamiento. No es que súbitamente hayan empezado a aparecer fisuras, ni mucho menos. No hay razón alguna para creer que el sistema estatal vaya a colapsarse como sucedió con el Imperio Romano y, probablemente, muchas críticas al Estado exageran la dimensión de las fisuras que se han abierto aquí o allá. No obstante, aparte de la profundidad que pueda o no tener la crisis actual, es evidente que muchos de los problemas de la organización política de la sociedad contemporánea van más allá de las miras de cada Estado singular.

La organización política fundada en los Estados comienza a mostrar signos de debilidad.

En primer lugar, una parte importante de los problemas que tienen que afrontar los Estados se halla fuera de la autonomía de su jurisdicción. El planeta está experimentando una fase de una fuerte y cada vez mayor interdependencia: la decisión de la Reserva Federal de los Estados Unidos de subir los tipos de interés puede provocar un incremento sustancial del desempleo en México; la explosión de una central nuclear en Ucrania desencadena una catástrofe medioambiental en toda Europa; la ausencia de una rápida información acerca de la difusión del sida en Nigeria puede causar epidemias en muchos otros países del mundo. En todas estas circunstancias, la soberanía dentro de los Estados no es puesta en cuestión por el ejército, los misiles y carros blindados, sino por elementos que se escapan espontáneamente del control de los gobiernos nacionales. Este es el proceso que, desde hace algunas décadas, se ha venido conociendo como globalización. No es este el lugar para debatir hasta qué punto es significativa la globalización, o en qué medida es un fenómeno reciente (existe una bibliografía cada vez más abundante sobre este debate). Parece natural, sin embargo, que los Estados intenten remediar esta situación, a pesar de la objeción tradicional de que la creación de instituciones intergubernamentales especiales con poder para gestionar y mediar en sistemas internacionales específicos (como el comercio, la propiedad industrial, la energía nuclear o las epidemias) sólo es en parte capaz de servir a las necesidades de la sociedad.

En segundo lugar, en el transcurso de los años ochenta y noventa hemos asistido también a una crítica del Estado desde dentro. No me refiero a las consabidas revoluciones de la era moderna, cuyo propósito fundamental era reem-

plazar un gobierno (o una forma de gobierno) por otro. Es verdad que las revoluciones Francesa y Rusa pusieron muchas cosas en tela de juicio, pero nunca cuestionaron realmente la existencia de Francia o Rusia como Estados. Hoy en día, en cambio, vemos cómo crece la insatisfacción entre los pueblos que creen que su comunidad política se encuentra demasiado centralizada en relación con sus necesidades. Hemos visto así cómo algunos pueblos reclamaban la constitución de unos Estados a menor escala (este es el caso de la miriada de Estados que han surgido desde la disolución de la Unión Soviética, la república de Yugoslavia y la separación de las repúblicas checa y eslovaca). En otros casos, los grupos políticos que pugnan por conseguir una mayor autonomía local o incluso separarse del Estado al que pertenecen han vuelto a la carga con renovadas fuerzas. En Canadá, España, Gran Bretaña e Italia hemos podido ver cómo surgían grupos separatistas y consolidaban su papel. También tenemos el lamentable fenómeno de pueblos que aún claman por su constitución como Estados y se sienten oprimidos por aquél al que pertenecen. El sistema interestatal ha fracasado en el intento de crear una comunidad política adecuada para los kurdos, los palestinos, los habitantes de Timor Oriental así como para muchos otros pueblos.

En el futuro, estos problemas parece que serán menos importantes que el que acaba de aparecer a causa de la globalización: las comunidades de inmigrantes. La emigración ha originado nuevos asentamientos cada vez más importantes en los Estados tradicionales. En las ciudades modernas han echado raíces comunidades enteras con un idioma y cultura propios —los turcos en Berlín, los chinos en Los Angeles, los árabes en

La caída del Muro no hizo cambiar a los Estados liberales su política exterior.

París, los indios en Londres, los vietnamitas en Montreal— planteando nuevos problemas a las comunidades políticas ya consolidadas. Sin embargo, son minorías que no reclaman constituirse como Estados, pero que exigen respeto y protección para su propia identidad cultural. Estas nuevas identidades culturales en el seno de comunidades políticas ya existentes continuarán creciendo en importancia en el transcurso del próximo siglo. ¿Será capaz el sistema del Estado de satisfacer sus exigencias?

Si combinamos los problemas que se le plantean al Estado desde el exterior debido al proceso de globalización, con los problemas internos causados por la demanda de mayor autonomía, el aforismo de que el Estado es demasiado grande para las cosas pequeñas y demasiado pequeño para las cosas grandes, adquiere un nuevo valor. Es aquí donde emerge la tendencia hacia una forma de gobierno mundial más fuerte que la actual. Pero, ¿qué forma deberá tener este gobierno mundial, evocado tan a menudo tras la caída del muro de Berlín?

La democracia interna y el sistema internacional

El Estado se las ha arreglado para hacerse cargo de las necesidades de los individuos que lo conforman siempre que ha vinculado a éstos con la gestión de la *res publica*. La existencia de una insti-

tución reconocida que es la única autorizada para el uso legítimo de la fuerza es la condición previa para el nacimiento de la democracia.

Ciertamente, constituye un gran éxito del Estado el hecho de que la democracia se haya extendido cuantitativamente y que ésta, a pesar de todas las incertidumbres y ambigüedades en los países neófitos y las contradicciones persistentes en los países de la vieja guardia, se muestre cada vez más como una forma legitimada de gobierno. Ha sido la población mundial, y no el ámbito académico, la que ha conseguido este logro: la última década del siglo XX será también recordada por las interminables colas de hombres y mujeres que hemos visto en el Oriente y Sur del mundo, esperando ante los colegios electorales en países donde el sagrado rito de la democracia —elecciones libres— había estado antes prohibido.

¿Hasta qué punto ha contaminado, pues, la nueva ola de democratización al sistema internacional? Hemos sido testigos de diversos más o menos coercitivos modos de regular la vida mundial: desde la Restauración a la guerra fría, el sistema internacional ha sido gestionado mediante amenazas, guerras, acuerdos y diplomacia. Las decisiones de la política internacional nunca han sido dictadas únicamente desde la pura y simple anarquía. Pero ninguna de estas formas de regulación se inspiraron

*En la esfera
internacional los logros
de la democracia
son irrelevantes.*

jamás en los principios y valores de la democracia. La transparencia en las actuaciones se ve reemplazada por cubres entre poderes ocultos, la función de los representantes elegidos por el pueblo es sustituida por taimados diplomáticos, a veces incluso por agentes secretos, y el poder judicial es desplazado por la intimidación o incluso por las represalias. En un análisis final, es la fuerza —ya sea política, económica o, en última instancia, militar— la que regula el conflicto.

Las instituciones internacionales, como la Liga de las Naciones en un principio y las Naciones Unidas en la actualidad, fueron fundadas sobre algunos de los principios de la democracia, como la existencia de cartas constitucionales, la transparencia de las acciones y la institución de una autoridad judicial independiente, pero se han visto paralizadas a la hora de llevar a cabo la noble función que le asignaban sus estatutos. En una palabra, la democracia ha conseguido importantes logros dentro de los Estados, pero sus éxitos en la esfera internacional han sido completamente irrelevantes.

¿A qué se debe esta paradójica contradicción? ¿Cómo puede haberse desarrollado tanto un sistema de gobierno en el interior de los Estados y tan poco en las relaciones entre éstos y en cuestiones globales?

Hay quien cree que resulta imposible ser demócrata con quienes no lo son, y que la conducta oportunista de las democracias en política exterior se debe a la existencia de regímenes autocráticos. Esta tesis fue la justificación de muchas políticas de las democracias liberales en la oscura era de la guerra fría: se enviaron tropas a Vietnam para comprobar el avance del comunismo soviético, se jus-

tificó el *apartheid* en Suráfrica como un medio de mantener la «amenaza roja» fuera del continente, y el gobierno de izquierdas nacido de las elecciones en Chile fue derrocado para evitar una segunda Cuba en Latinoamérica. Se ha podido esperar tal vez un cambio radical de la política exterior de los Estados liberales tras la caída del muro de Berlín pero, con toda franqueza, los signos de ese cambio brillan por su ausencia.

En esta misma línea de pensamiento encontramos el argumento de que si todos los Estados del mundo fueran democráticos se resolverían los problemas de la guerra, la autodeterminación de los pueblos y el respeto de los derechos humanos. El problema de una democracia global se resolvería sencillamente con un ajuste de los sistemas nacionales. Para defender esta tesis se arguye, basándose en nuevas fuentes estadísticas, que las democracias no luchan entre sí. Si todos los Estados fueran democráticos, se concluye, ya no habría más guerras entre Estados.

Un análisis histórico y lógico más exhaustivo de esta tesis muestra no sólo que es errónea, sino que además es claramente peligrosa. En primer lugar, no está claro qué países merecen la licencia de «democráticos» y quién está autorizado para expedir dicha licencia. Si esta «licencia» es expedida por otros Estados, resulta evidente que los criterios de su expedición se verán distorsionados para favorecer los intereses prevaletentes. Por citar unos pocos ejemplos notorios de gobiernos que suscitan la simpatía y la antipatía de los autoproclamados «Estados ilustrados»: ¿estamos convencidos de que Indonesia es más democrática que Irak?, ¿de que Guatemala es más democrática que Cuba?, ¿o que Turquía es más democrática que Serbia? ¿Y si, siguiendo las

indicaciones de los profesionales que han intentado medir el nivel de democracia en algunos países, resultara que en todos esos países la democracia fuera inexistente o sólo formal? ¿Cómo podríamos justificar la diferencia de actitud de los países democráticos? Por ejemplo, ¿cómo llegó Turquía a ser miembro de pleno derecho de la OTAN, la comunidad militar de las democracias occidentales, mientras que Serbia era bombardeada por esta misma comunidad?

En segundo lugar, incluso si todos los países del mundo optaran por la vía democrática, en un planeta antropológicamente tan abigarrado como el nuestro algunos Estados siempre serían más democráticos que otros. El largo camino hacia la democracia siempre será recorrido por países que andan a velocidades diferentes y si el sistema internacional pretende ayudarles a que lo recorran a su modo, debe comenzar por aceptar su diversidad. Finalmente, no hay prueba alguna, ni histórica ni teórica, de que los Estados más democráticos sean más respetuosos que otros con la legalidad internacional en asuntos de política exterior. Los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, por citar tan sólo tres de las potencias industriales que se jactan de poseer una muy asentada tradición de democracia liberal, no ocultan el hecho de que defienden sus propios intereses en la esfera internacional. Las intervenciones exteriores

*Más que democracia
interna, es necesaria
una democratización de
la comunidad internacional.*

*Democracia cosmopolítica
significa aplicar
internacionalmente
los principios de la democracia.*

llevadas a cabo por los Estados democráticos no necesariamente están inspiradas en los principios de sus propias constituciones: los pueblos no-democráticos de Indochina tuvieron que conquistar su independencia luchando, primero contra las tropas del gobierno democrático francés y luego contra las del gobierno democrático-liberal norteamericano. La historia de las democracias está tristemente salpicada de agresiones contra comunidades políticas que, aunque no estuvieran conformadas según los valores democráticos, tenían el sacrosanto derecho a su propia independencia.

Con demasiada frecuencia, las democracias han torcido interesadamente sus juicios, incluso en lo referente a los derechos humanos, como muestran los abusos del colonialismo. Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia, los tres países de las grandes declaraciones de los derechos humanos, los han respetado cada vez con más rigor dentro de sus propias fronteras, pero no han tenido miramientos en pisotear estos mismos principios en India, con los indios de Norteamérica, o en Argelia. En una palabra, no basta con ser demócratas en casa para ser demócratas también en los demás.

Resumiendo, se necesita algo más que democracia interna. Ese algo más puede resumirse en la democratización de la comunidad internacional, contem-

plada como un proceso que une a diferentes comunidades políticas con diferentes tradiciones y estados de desarrollo. Esto es lo que un grupo de expertos ha definido como el proyecto de una democracia cosmopolítica.

La democracia cosmopolítica

El proyecto de una democracia cosmopolítica se basa en la presunción de que los objetivos sustantivos como el control del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, el respeto de los derechos humanos y la autodeterminación de los pueblos sólo pueden obtenerse a través de la extensión y el desarrollo de la democracia (1). El proyecto de una democracia cosmopolítica es, por consiguiente, más específico que el enfoque general del cosmopolitismo, en el sentido de que no sólo apela a una responsabilidad global sino que es un intento por aplicar internacionalmente algunos principios de la democracia. Los problemas cotidianos como la protección del medioambiente, la regulación de la emigración y el uso de los recursos naturales deben someterse a un control democrático. Pero para que ello sea posible, es necesario que la democracia cruce las fronteras de los Estados particulares y se afirme actualmente en un nivel global.

Se han propuesto muchos proyectos a lo largo del tiempo con vistas a lograr una república universal o un gobierno mundial fundados en el consenso y la legalidad. Sin embargo, no es sencillo ni conceptual, sobre todo políticamente, desarrollar el modelo democrático, que nació y creció desde siempre a nivel estatal, en una dimensión meta-estatal.

(1) Al contrario que en anteriores trabajos, me he convencido de que debe preferirse el término «cosmopolítico» al de «cosmopolita».

Para extender los principios y normas de la democracia en un nivel mundial, no basta simplemente con aplicar a una escala mayor lo que ya ha ocurrido en el curso de los dos últimos siglos en el interior de los Estados particulares. Algunos aspectos fundamentales —como el principio de mayoría, la unidad de las normas y el uso del poder coercitivo— en los que se basa la democracia en algunas comunidades políticas, tienen que ser reformulados si es que han de aplicarse a una sociedad global.

Por esto, el proyecto de una democracia cosmopolítica va más allá de la tradición del federalismo. El primero no cree que sea necesaria la disolución de los Estados existentes para dar vida a una especie de Estado mundial. Hoy en día los Estados tienen una función política y administrativa que llevar a cabo a la que no se puede, hablando con realismo, poner término sin más. Tampoco pueden resolverse los problemas actuales haciendo más grandes a los Estados. Por una parte, extender la democracia globalmente significa diseñar una forma de organización de la comunidad política la cual, a diferencia de la tradicional, intenta hacer algo más que reproducir simplemente el modelo estatal a escala planetaria. Por otro lado, ello implica revisar las funciones y poderes de los Estados, desposeyéndolos del poder oligárquico del que actualmente disfrutaban en la esfera internacional.

Lo que distingue a la esfera cosmopolítica es su intento por crear instituciones que escuchen la voz de los individuos acerca de los asuntos globales, independientemente de la capacidad para expresarse que tengan en su país como ciudadanos (en Estados democráticos) o sujetos (en Estados autocráticos). La democracia, como forma de gobierno global, ha de lograrse en tres

*Hay que desposeer
a los Estados del poder
oligárquico del que disfrutaban
en la esfera internacional.*

niveles diferentes interconectados: 1) democracia en el interior de los Estados, 2) democracia en las relaciones con otros Estados, y 3) democracia en un nivel global.

En lo que atañe a la democracia dentro de los Estados, el problema está en hacer que crezca la ola democratizadora que ha estado barriendo el planeta durante más de una década, especialmente en la mitad de los países del mundo en donde aún existen gobiernos autocráticos. Sin embargo, también es necesario precaverse contra los fundamentalismos democráticos; parafraseando a Robespierre, tenemos que evitar convertir a los pueblos a la democracia en contra de su voluntad. Hay un prejuicio muy extendido, que abanderan algunos defensores de la democracia (o, más generalmente, los políticos de Occidente), que puede resumirse como sigue: «Yo, Estado democrático, te enseño lo que tienes que hacer por las buenas o por las malas». Esta actitud no sólo es insoportablemente paternalista e ineficaz en la práctica, sino que además es la negación real de la democracia misma. La democracia presupone, de hecho, la existencia de un diálogo entre pueblos y culturas de igual dignidad. La comunidad de Estados democráticos puede hacer una importante contribución al desarrollo de la democracia en los países autocráticos, pero dicha contribución será tanto más eficaz si se asienta en la sociedad civil y conecta con las reivin-

***Occidente se resiste
a aceptar procedimientos
democráticos que puedan
coartar sus intereses.***

dicaciones existentes y se ajusta también a las reglas dadas en las relaciones internacionales.

Para promover la democracia en las relaciones interestatales es preciso fortalecer la red actual de organismos intergubernamentales —en primer lugar y sobre todo, las Naciones Unidas y sus diversas ramificaciones. Se han presentado muchas propuestas para reformar las Naciones Unidas con vistas a una democratización mayor (la reforma de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Tribunal Internacional de Justicia, etcétera), pero con mucha frecuencia se han visto bloqueadas, precisamente por las democracias occidentales (2). Esto muestra lo poco preparado que está Occidente para aceptar procedimientos democráticos si se teme que éstos puedan coartar sus intereses vitales.

Hay muchos problemas que no pueden abordarse de modo eficaz únicamente desde organizaciones intergubernamentales. En cuestiones como la protección medioambiental y la de-

(2) La Comisión sobre el Gobierno Global (1995) formuló ambiciosas propuestas para reformar el orden mundial. Acerca de la cuestión de la democratización, el anterior Secretario General de las Naciones Unidas, Butros-Ghali (1996) hizo pública una *Agenda* específica sobre este tema que, por desgracia, recibió mucha menos atención que su anterior *Agenda para la Paz* (1992).

fensa de los derechos humanos fundamentales, los gobiernos estatales no poseen la necesaria representatividad por la sencilla razón de que representan a una comunidad distinta de la que padece las consecuencias directas o indirectas de sus decisiones. Es coherente que el gobierno francés lleve a cabo experimentos nucleares en el Océano Pacífico si todo son ventajas para Francia, aunque los residuos radioactivos perjudiquen a los pueblos del otro hemisferio. Italia, Francia o Gran Bretaña no tienen ningún «interés nacional» en el hecho de que en Irak, Irán o Turquía se cometa un genocidio contra la población kurda; e incluso si estos Estados deciden intervenir fuera de sus fronteras, sería imposible determinar si sus acciones se deben al propio interés o a la responsabilidad ética. Estos son los ámbitos en los que surge la necesidad de desarrollar la democracia también a nivel global, comprometiendo institucionalmente a los ciudadanos del mundo, sin tener en cuenta su condición de ciudadanos de un Estado particular.

¿Por qué el proceder democrático se desenvuelve tan lentamente fuera de los Estados? Si observamos lo bien organizados que están los intereses económicos transnacionales (basta con pensar en las multinacionales) y el poder militar (en la actualidad, no hay institución más eficiente que la OTAN), resulta sorprendente que los partidos políticos sean todavía casi exclusivamente un fenómeno nacional. Las Internacionales socialista y cristiano-demócrata son instituciones desprovistas de poder real, mientras que la Internacional Comunista, basada en la idea de que los proletarios del mundo tienen intereses comunes que defender más allá de toda frontera, dejó de tener papel alguno mucho antes de que Stalin la suprimiera.

En Europa, donde existe un mercado único, así como un Parlamento elegido por sufragio universal y ahora además una moneda única, los partidos operan esencialmente a nivel nacional. Esta es la demostración más evidente de que las formas de representación política han permanecido enclaustradas en el interior de las fronteras estatales, incluso en estos tiempos en los que la sociedad civil y económica operan masivamente a nivel transnacional. Este es el verdadero déficit de la democracia: la existencia de intereses organizados que no se corresponden con ninguna de las exigencias expresadas por los ciudadanos.

Hoy en día, están apareciendo nuevos sujetos sociales y políticos en la vida internacional. No quiero sobrestimar su importancia, pero las asociaciones como los movimientos en favor de la paz, de los derechos humanos y la protección medioambiental están jugando un papel cada vez más relevante en el proceso político. Para que la dimensión política exista para los ciudadanos del mundo es necesario que se abran los canales institucionales apropiados. Este es el objetivo por el que se distingue el proyecto cosmopolítico.

En la esfera de la representación política, hay quien ha propuesto un parlamento mundial siguiendo el modelo del Parlamento europeo, y la Asociación Italiana para la Paz ha organizado asambleas mundiales, invitando a representantes de los pueblos en vez de a los Estados. En lo que concierne a los deberes individuales, se ha aprobado el estatuto del Tribunal Criminal Internacional; si se lo instituye eficazmente, nos permitirá por fin juzgar a los perpetradores de crímenes contra la humanidad. El progreso resulta insoportablemente lento, pero las instituciones políticas deben también ajustarse al estallido de la glo-

balización. ¿Por qué no debería el avance de la democracia —que ha tenido que superar miles de obstáculos para avanzar en el interior de los Estados— afirmarse a sí mismo más allá de las fronteras nacionales, cuando cualquier otro aspecto de la vida humana actual, desde la economía a la cultura, desde el deporte a la vida social tiene una dimensión global?

La injerencia humanitaria

El modelo de una democracia cosmopolítica resumido aquí tiene implicaciones directas cuando se convierte en hacedor de propuestas políticas. ¿En qué casos está autorizada la comunidad internacional para intervenir en los asuntos domésticos de otras comunidades? ¿Cómo se relacionan los principios cosmopolíticos expuestos aquí con problemas fácticos como la limpieza étnica, la represión de los pueblos y la diaria violación de los derechos humanos?

A partir de lo que he dicho anteriormente, salta a la vista que el proyecto cosmopolítico se opone a la defensa obstinada de la categoría tradicional de la soberanía estatal. Immanuel Kant escribió que los pueblos habían llegado a alcanzar tal grado de asociación, que «la violación de los derechos en una parte del mundo era sentida *en todas partes*». Basta con abrir los periódicos por la mañana para encontrar noticias

***El proyecto cosmopolítico
se opone a la defensa
de la categoría de
la soberanía estatal.***

detalladas acerca de las infracciones de los derechos humanos normalmente aceptadas en alguna parte del mundo. Los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos sólo pueden dar respuesta a una minúscula gota de agua en el proceloso océano de abusos de poder cometidos por los gobiernos estatales, o con su consentimiento. En una situación así, la injerencia es un concepto demasiado precioso como para improvisarse o, peor aún, para utilizarse como disfraz de los intereses y los delirios de grandeza.

Durante los ataques aéreos de la OTAN en Serbia, Tony Blair, el más firme defensor de la guerra «humanitaria», dijo que «es adecuado, para la comunidad internacional, el uso de la fuerza militar para prevenir el genocidio y proteger los derechos humanos, incluso si ello supone una violación de la soberanía nacional». No obstante, su argumento —un verdadero plan de guerra para la era posterior a la guerra fría— no dice nada acerca de qué autoridad está legitimada para violar la soberanía estatal, quién debe sufrir el uso de la fuerza militar o qué derechos humanos deben ser protegidos. Esto no es una coincidencia aislada: cuanto más leemos las declaraciones de los políticos e ideólogos que periódicamente defienden el recurso de la guerra contra el Estado en el que se violen los derechos humanos, tanto más nos damos

***La «injerencia humanitaria»
incluye recursos
jurídica y políticamente
diferentes.***

cuenta de que no existe una filosofía razonada que guíe a la comunidad internacional, invariablemente encabezada en tales ocasiones por los países demócrata-liberales. Por una parte, las tecnologías bélicas han incrementado considerablemente su precisión con misiles «inteligentes» que tienen en la actualidad un margen de error de tan sólo unos metros; por otra parte, existe una total cortadía de miras en los objetivos políticos que deben conseguirse mediante la guerra. Casi diez años después de la caída del muro, la categoría «barroca» de soberanía corre el riesgo de ser reemplazada por algo todavía más arcaico: la ley de la supervivencia del más adaptado.

La perspectiva cosmopolítica, en cambio, está basada en los principios fundamentales de la tolerancia, la legitimidad y la eficacia.

La tolerancia sirve para encuadrar las violaciones de la ley en su correcta dimensión política y antropológica. La historia de la raza humana está marcada por el asombro ante las costumbres de otras civilizaciones. Los europeos han sido a la vez los paladines de la antropología, estudiando los hábitos de otros pueblos, y los más feroces opresores de otras costumbres distintas de las suyas. Durante el Renacimiento, al ver la costumbre de los sacrificios humanos de los pueblos precolombinos, los españoles se sintieron justificados para el genocidio; sin embargo, en esos mismos años, las plazas de las ciudades españolas se llenaban de hogueras en las que se quemaban a las presuntas brujas. Es justo señalar también, no obstante, que en la sociedad europea había nacido el germen de la tolerancia (y es un anticuerpo del que los europeos pueden sentirse orgullosos, ya que en que en otras civilizacio-

nes se desarrolló en menor medida y mucho más tarde). Debido a esto, la ferocidad de los conquistadores fue contrarrestada, aunque mínimamente, por los gritos de horror de observadores como Bartolomé de Las Casas y muchos otros.

Lejos de demonizar la «alteridad», la perspectiva cosmopolítica intenta comprender las razones que se esconden tras un conflicto y aplicar un ajuste positivo para evitar algo que no podría estar más lejos del principio de responsabilidad global, a saber, la política de la parcialidad.

En segundo lugar, en el momento en que la comunidad internacional decide intervenir en situaciones que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado particular, es necesario establecer una precisa jerarquía de los medios disponibles. Una cosa es recurrir a sanciones económicas o culturales (como fue el caso contra el *apartheid* en Suráfrica) y otra recurrir a ataques aéreos. Tal y como están las cosas, la categoría de la injerencia humanitaria incluye, en el mismo abanico, recursos que tanto desde el punto de vista jurídico como político son totalmente diferentes.

La fuerza militar debe utilizarse únicamente como una medida extrema y sólo con la base de una reconocida legalidad internacional. No existen garantías de que una intervención promovida ilegalmente pueda traer nada bueno. Por legalidad entendemos, en primer lugar y ante todo, la aplicación de los procedimientos existentes, por ejemplo, los que contempla el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Estos procedimientos son sin duda funcionales y pueden ciertamente alterarse, pero sería injustificable reescribirlos unilateralmente según convenga.

Las normas existentes, sin embargo, se revelan completamente incapaces para guiar la acción en la eventualidad de una violación de los derechos humanos en el interior de un Estado soberano. En este caso, el más frecuente en los últimos diez años, es necesario encontrar instituciones meta-estatales que legitimen la injerencia. El modelo cosmopolítico cree que éstas deben fundarse en los ciudadanos del mundo y en sus asociaciones. Sólo de este modo es posible evitar que se utilice el eslogan de «injerencia humanitaria» como una tapadera para lo que en realidad son intereses geopolíticos.

La propuesta cosmopolítica sin duda alberga en su interior una contradicción. Por una parte, delega en estructuras desprovistas de poder coercitivo (como los organismos judiciales internacionales o las instituciones de ciudadanos del mundo) la tarea de estabilización cuando debe recurrirse al uso de la fuerza; por otra parte, solicita a los Estados, los únicos depositarios de los instrumentos coercitivos, que pongan a disposición de las instituciones cosmopolíticas su brazo armado. Pero si los gobiernos que se definieron a sí mismos como «ilustrados» durante las guerras del Golfo y de Kosovo pretenden llevar a cabo con eficacia su mandato democrático, deberían consultar a la sociedad civil global y a las autoridades judiciales internacionales antes de empezar a flexionar sus músculos.

***La fuerza militar
sólo debe emplearse
con firme base en
la legalidad internacional.***

Una injerencia humanitaria inspirada en principios cosmopolíticos debería asimismo separar las responsabilidades de los gobernantes de las de los gobernados, especialmente cuando se usa la fuerza. Resulta intolerable, una vez que se ha aceptado el derecho o el deber de un sujeto para intervenir en una comunidad, creer que todos los miembros de dicha comunidad deben ser sancionados indiscriminadamente. Si la injerencia humanitaria se justifica como una operación de «política internacional» entonces es necesaria la estricta observancia del principio que distingue las operaciones políticas de las militares; el principio no es otro que el de proteger a los individuos y minimizar los así llamados «daños colaterales». Un orden democrático se funda en la premisa de que las sanciones deben recaer sobre aquellos que efectivamente han violado la ley.

Adam Smith forjó un concepto que todavía influye la política exterior tradicional: «Si un gobierno comete alguna ofensa contra un sujeto o una soberanía vecina y su propio pueblo continúa sosteniéndolo y protegiéndolo como si estuviera de su lado, entonces este último se torna cómplice y responsable con vistas a un castigo junto con el primero (...) Del mismo modo, una nación debe, o bien considerarse responsable de los daños, o abandonar a su gobierno por completo». Basándose en este principio, durante las guerras del Golfo y de Ko-

***El uso de la fuerza
debe garantizar también
la seguridad de los ciudadanos
del país enemigo.***

sovo la comunidad internacional se sintió autorizada para reprimir al pueblo iraquí y serbio por las acciones decididas por Sadam Hussein y Sloba Milosevic.

En la perspectiva cosmopolítica, por el contrario, los ciudadanos de un país autocrático cuyo gobierno lleva a cabo acciones ilegales, deben ser tratados como si fueran rehenes de un secuestro. El uso de la fuerza debe garantizar también la seguridad de los ciudadanos del país enemigo. Lo que llama la atención de las intervenciones en Irak en 1991 y en Serbia en 1999 es la ausencia total de relación entre los elementos responsables de los crímenes y los individuos que sufrieron las sanciones. Sadam Hussein y Sloba Milosevic se encuentran más afianzados en el poder que nunca, pero se han vuelto a infligir nuevos sufrimientos a millones de individuos en Irak y Serbia.

Más al modo de una operación policial, la «injerencia humanitaria» es considerada por su eficacia, esto es, por su capacidad para salvar a las víctimas y conducir a los presuntos criminales ante la justicia. Estos son los criterios de eficacia que deben tenerse presentes antes y durante las operaciones en cuestión. Los principios expuestos aquí son muy diferentes de los que inspiraron la guerra del Golfo en 1991 y la intervención «humanitaria» en Kosovo en 1999. En ambos casos, la alianza internacional guiada por los Estados democráticos recurrió al uso de la fuerza militar mucho antes de que otros instrumentos, como la diplomacia y las sanciones, hubieran llegado a su fin.

La deontología cosmopolita que propongo aquí habría contemplado un *modus operandi* muy distinto, situando la responsabilidad de decidir acerca de las

sanciones en la población civil, que es la primera víctima de la guerra. Habría ofrecido un panorama del desarrollo económico y social basado en la integración entre las sociedades, por tanto, desposeyendo a los belicistas de las armas mercenarias y del consenso social. Habría solicitado a los pueblos en cuestión que se levantaran contra los dictadores que propugnaban la limpieza étnica o la anexión de otros Estados. Habría corrido el riesgo de enviar un gran número de cascos azules sobre el terreno, acompañados por representantes de la sociedad civil y trabajadores por la paz (los así llamados «elementos blancos»).

Es difícil decir si los medios propuestos por la deontología cosmopolítica se habrían mostrado eficaces a la hora de conseguir sus metas específicas, como la restauración de la soberanía de Ku-

wait y ponerle fin a tiempo al genocidio en Kosovo. Pero basta con ver los resultados del intervencionismo únicamente fundado en los bombardeos para darse cuenta de que el remedio de la comunidad internacional fue mucho peor que la enfermedad. Casi una década después de la guerra del Golfo, Sadam Hussein sigue aún en el poder en un país arrojado por causa de su afán dictatorial y del embargo económico. En Serbia, Milosevic sigue teniendo el apoyo del pueblo. En Kosovo, la limpieza étnica continúa. Lo único que ha cambiado son las víctimas y la dirección que toman las hordas de refugiados. Varios de estos pueblos han retornado a un estado preindustrial.

No es ésta la responsabilidad cosmopolítica por la que estamos luchando.

Traducción de Paco Vidarte