

DANIELE ARCHIBUGI Y MATHIAS KOENIG-ARCHIBUGI

## ¿Qué hay de democrático en la paz democrática?<sup>1</sup>

Traducción de Piero Grandese

*Hace tiempo que la relación entre las antinomias democracia/autocracia y paz/guerra domina el pensamiento político.<sup>2</sup> Durante mucho tiempo se ha intentado dar una respuesta a la siguiente pregunta: ¿son los Estados democráticos más pacíficos que los autocráticos? Y, más allá de esta cuestión, ¿en qué medida la existencia de una democracia interna permite también conseguir la no violencia en el exterior y resolver las disputas sin recurrir a esa forma específica de violencia organizada que es la guerra?*

La contraposición entre democracia y autocracia se basa en que la primera tiene capacidad para abordar las controversias entre las partes de forma agnóstica y no antagónica. En otras palabras, la democracia consigue minimizar el uso de la violencia, permitiéndolo únicamente dentro de los límites que la ley impone, mientras que en una autocracia las cosas no son así. Los países democráticos viven en un estado de paz, aunque limitado por sus propias fronteras.

La idea de que las democracias pudieran ser pacíficas se afirmó a finales del siglo XVIII, cuando tan sólo un puñado de países contaba con un sistema parlamentario. Los filósofos liberales se hicieron entonces intérpretes de esa esperanza. Jeremy Bentham mantenía que para limitar la guerra era necesario acabar con el carácter secreto de las actuaciones del ministerio de Asuntos Exteriores.<sup>3</sup> Ello permitiría a los ciudadanos comprobar que la política exterior

Daniele Archibugi es director de investigación en el Consejo Nacional de Investigación de Italia y profesor en Birkbeck College (Universidad de Londres)

Mathias Koenig-Archibugi es profesor de política global en London School of Economics (LSE, Reino Unido)

<sup>1</sup> En recuerdo de los hermanos Alessandro y Francesco Archibugi, voluntarios del Batallón Universitario Romano, caídos en 1849 defendiendo la democrática República romana frente a la agresión de la democrática República francesa.

<sup>2</sup> N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, Planeta Agostini, Barcelona, 1994.

<sup>3</sup> J. Bentham, *A Plan for an Universal and Perpetual Peace* (1786/89), London, Sweet & Maxwell, 1927.

se ajustaba a sus intereses y no a los de unas élites restringidas. Algunos de los requisitos fundamentales de un sistema democrático —como son la transparencia y el control sobre el Ejecutivo ejercido por el Parlamento— serían así los primeros antidotos contra el recurso indiscriminado a la guerra.

James Madison consideraba que para que hubiera menos guerras la voluntad del gobierno debía estar sometida a la del pueblo.<sup>4</sup> Madison era consciente de que un gobierno que fuera expresión de la opinión pública no sería suficiente para acabar con todas las guerras; de hecho, en caso de que una guerra —señalaba— contara con el apoyo del fervor popular, quedarían muy pocas posibilidades de evitarla, como no fuera haciendo que cada generación sufragara los costes que la guerra suponía.

Immanuel Kant afirmaba que si todos los Estados hubiesen tenido una constitución republicana habría habido menos guerras, pues “si se pide el consentimiento de los ciudadanos para hacer o no una guerra, lo más natural es que, al tener que soportar todas las calamidades que una guerra supone (...), éstos se lo pensarían muy bien antes de entrar en un juego tan nefasto”.<sup>5</sup>

Las reflexiones de Bentham, Madison y Kant son básicamente utilitaristas: puesto que al público, en general, no le conviene meterse en una guerra, y puesto que las consecuencias de ésta las paga él mismo, y no las élites que gobiernan, hacer que el Ejecutivo tenga que rendir cuentas de sus decisiones ante la opinión pública hará prevalecer los intereses generales. Desgraciadamente, los estudios históricos y estadísticos disponibles desmienten las esperanzas de los padres fundadores del pensamiento liberal: las democracias participan en tantas guerras como las autocracias.<sup>6</sup> En definitiva, parece ser que el pacto de no agresión entre partidos políticos, que es el rasgo distintivo de una democracia, no se traduce en un pacto de no agresión entre Estados soberanos.

Tal vez sea cierto que, proporcionalmente, las democracias se ven algo menos involucradas en conflictos bélicos que las autocracias,<sup>7</sup> y que las guerras en las que participan son normalmente menos sangrientas.<sup>8</sup> Los Estados democráticos tienen, en efecto, cierta lógi-

<sup>4</sup> J. Madison, “Universal Peace” (1792), en *The Mind of the Founder. Sources of Political Thought of James Madison*, ed. Marvin Meyers ([1792] Hanover: Brandeis University Press, 1981, pp. 191-194.

<sup>5</sup> I. Kant, *Sobre la paz perpetua*, Tecnos, 2005.

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, K. Rasler y W. Thompson, “The Monadic Democratic Puzzle and an ‘End of History’ Partial Solution?”, *International Politics*, Vol. 40, Nº 1, 2003, pp. 5-27.

<sup>7</sup> K. Bercit, “Democracies Really Are More Pacific (In General): Reexamining Regime Type and War Involvement”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 40, Nº 4, 1996, pp. 636-657.

<sup>8</sup> R. J. Rummel, “Democracies Are Less Warlike Than Other Regimes”, *European Journal of International Relations*, Vol. 1, Nº 4, 1995, pp. 457-479.

ca reticencia a la hora de arriesgar las vidas de sus soldados y, aún más, las de las poblaciones civiles. A lo largo de la última década, las democracias, incluso en la guerra, han mostrado la tendencia a reducir lo más posible las bajas entre la población civil de sus oponentes. Sin embargo, llama la atención el hecho de que uno de los principios fundamentales de la democracia, como es la renuncia a la violencia, se haya extendido tan poco y tan mal hacia afuera.

---

El pacto de no agresión entre partidos políticos, que es el rasgo distintivo de una democracia, no se traduce en un pacto de no agresión entre Estados soberanos

---

¿Por qué las democracias han sido tan poco eficaces a la hora de eliminar los conflictos armados? Una posibilidad es que el público esté mal informado y manipulado por los demagogos. También se puede considerar que una guerra no va necesariamente en contra de los intereses de un Estado, por ejemplo si los daños sufridos son pocos y compensados de sobra por los beneficios repartidos no sólo entre las élites, sino también entre la población. Aunque estos posibles beneficios sólo se pueden cuantificar al final del conflicto, un gobierno deseoso de entrar en guerra podría dar a entender que existen, y el público podría no contar con la información suficiente para desconfiar de tal afirmación. En estos casos, el papel moderador de la opinión pública a favor de la paz puede anularse por la sencilla razón de que se crea una alianza de intereses entre gobierno de las élites y pueblo, como en el caso de las aventuras coloniales de Gran Bretaña, Francia y Holanda. Para reducir las guerras sería pues necesario encontrar la forma de extender hacia afuera el pacto constitutivo de las democracias.

Ya el mismo Demóstenes planteaba, en cambio, en *Por la libertad de los rodios* (352 a. C.) que los motivos por los que una democracia se mete en una guerra difieren sustancialmente según el enemigo sea una oligarquía u otra democracia: “También considerado, atenienses, que habéis librado muchas guerras tanto contra estados democráticos como contra estados oligárquicos. Y esto lo sabéis muy bien por vosotros mismos; pero sobre los objetivos por los que lucháis contra los unos y los otros probablemente nadie reflexiona. ¿Por o para qué, pues, se hace una guerra? Contra los estados democráticos, bien por acusaciones privadas que no pueden resolverse a través de acuerdos políticos, bien por porciones de territorio, bien por cuestiones de fronteras, bien por rivalidades o por conquistar la hegemonía; contra los estados oligárquicos no se pugna por ninguna de estas razones, sino por el gobierno del estado y por la libertad. Así, yo no

dudaría en afirmar que considero más útil para vosotros luchar contra todos los griegos, con tal de que estén gobernados por regímenes democráticos, antes que tenerlos con amigos, pero gobernados por regímenes oligárquicos. Porque creo que, si así lo quisierais, podríais conseguir la paz sin dificultades con los que gozan de libertad; mientras que con los regidos por oligarquías no considero segura siquiera la amistad. De hecho, no es posible que los oligarcas favorezcan al pueblo, ni tampoco lo es que quienes tratan de dominar favorezcan a los que han decidido vivir garantizando a todos la libertad de palabra”.

### ¿Y si la culpa la tuvieran las malas compañías?

La decisión de empezar una guerra no es unilateral, sino que depende de un contexto exterior, que en caso de contencioso puede hacer fácil o difícil la consecución de una solución pacífica y diplomática. Es decir, para que haya una guerra hacen falta por lo menos dos contrincantes, y si uno de ellos mantiene una conducta prepotente, hasta el Estado más pacífico se verá obligado a defenderse.

Sobre esta base se ha abierto un nuevo camino para la investigación dirigido a comprobar si las democracias serían intrínsecamente pacíficas, pero dejarían de serlo ante condiciones externas desfavorables. En concreto, en un sistema internacional integrado por Estados democráticos y autocráticos y, sobre todo, si los Estados autocráticos dominan cuantitativamente el planeta como hasta hace una década, los democráticos no tendrían la posibilidad de extender el principio de la no violencia hacia el exterior, debido a la falta de reciprocidad. Esto —se plantea— podría explicar su implicación en tantas guerras. Es una hipótesis benévola para con las democracias, que sugiere que éstas se ven arrastradas a luchar en contra de su voluntad, y que achaca la existencia de las guerras a las malas compañías con las que se encuentran dentro del sistema internacional.

La prueba deberá buscarse, por tanto, en una subhipótesis: ¿las democracias luchan entre ellas? La idea según la cual no lo hacen la expresé por vez primera, en plena Guerra Fría, Dean Babst en *Wisconsin Sociologist*, una revista de sociología más bien oscura.<sup>9</sup> Tras revisar la historia reciente, Babst destacaba que los Estados democráticos jamás habían hecho la guerra entre ellos. La tesis fue objeto de escasa atención durante las décadas posteriores, pero a comienzos de los años ochenta el interés de los estudiosos de Relaciones Internacionales por el tema se reavivó. En una serie de artículos, Michael Doyle analizó la historia de las relaciones internacionales a partir de 1815, llegando a la conclusión de que

<sup>9</sup> D. V. Babst, "Elective Governments: A Force for Peace", *Wisconsin Sociologist*, Vol. 3, N° 1, 1964, pp. 9-14.

los Estados que él definía como democracias liberales nunca habían peleado entre sí.<sup>10</sup> Doyle, eso sí, no interpretaba las guerras libradas por las democracias contra las autocracias en clave meramente defensiva, afirmando que con preferencias nacionalistas las instituciones democráticas habrían producido una política exterior de tipo "realista".<sup>11</sup>

El llamado enfoque monádico (el que cuantifica las guerras que hace una democracia en términos absolutos) ha pasado claramente a un segundo plano con respecto al enfoque diádico (el que tiene en cuenta las guerras que hace una democracia contra otras democracias). Si empíricamente los estudios en clave monádica muestran que las democracias participan en tantas guerras como los demás regímenes, los estudios diádicos, en cambio, confirman que las democracias no se hacen la guerra las unas a las otras.

El fin de la Guerra Fría trajo consigo una auténtica proliferación de estudios sobre este fenómeno, bautizado fervorosamente como "paz democrática" (y que nosotros preferimos definir como "paz entre democracias").<sup>12</sup> A las decenas de libros dedicados a este tema se sumaron varios cientos de estudios publicados en revistas de ciencia política y relaciones internacionales. Para confirmar dicha tesis se ha utilizado un variopinto arsenal de herramientas estadísticas. La teoría ha llegado a afirmarse de forma tan tajante que, en su monografía sobre justicia internacional, John Rawls llega a elevar la paz entre democracias al rango de "premisa constitutiva".<sup>13</sup>

Los más prudentes entre los teóricos de la paz entre democracias son conscientes de sus limitaciones.<sup>14</sup> No se niega que las democracias participen en las guerras, incluso que puedan empezarlas ellas mismas, ni que puedan aliarse con regímenes autocráticos aun cuando éstos luchen contra otras democracias. Ni tampoco que las democracias puedan realizar acciones hostiles más o menos encubiertas hacia otros gobiernos democráticos.<sup>15</sup> La hipótesis se limita a señalar que los Estados democráticos no se hacen la guerra directamente.

<sup>10</sup> Ver, por ejemplo, M. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, N° 3 y 4, 1983, pp. 205-235 y 323-354.

<sup>11</sup> M. Doyle, *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism*, Norton, Nueva York 1997, pp. 137-160.

<sup>12</sup> El término "paz democrática" podría suponer que entre los países que gozan de una condición de paz haya también acuerdos democráticos en lo que al gobierno y la administración se refiere. La hipótesis que nos ocupa, sin embargo, se limita a destacar la ausencia de guerras entre países democráticos, que no la existencia de una forma de gestión política entre ellos.

<sup>13</sup> J. Rawls, *El derecho de gentes*, Paidós, Barcelona, 2001.

<sup>14</sup> B. Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, Princeton, 1993, y B. Russett y J. R. Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, Norton, Nueva York, 2001.

<sup>15</sup> Sobre las acciones hostiles de EEUU contra los gobiernos democráticamente elegidos en Irán (1953), Guatemala (1954), Indonesia (1955), Brasil (década de los sesenta), Chile (1973) y Nicaragua (década de los ochenta), ver D. P. Forsythe, "Democracy, War, and Covert Action", *Journal of Peace Research*, Vol. 29, N° 4, 1992, pp. 385-395.

Esta idea no es desmentida siquiera por las turbulencias que a menudo acompañan la transición de un régimen autoritario a uno democrático. Mansfield y Snyder han destacado que, durante su fase constitutiva, una democracia puede llegar a ser aún más agresiva que una autocracia.<sup>16</sup> La transición implica un cambio en las élites que controlan el país; al mismo tiempo, la unidad del pueblo con frecuencia da cobijo a nuevas o renovadas reivindicaciones nacionalistas que pueden tener repercusiones en el exterior.

A pesar de las limitaciones de diversa índole de que adolece la tesis de la paz entre democracias, parece interesante, tal y como se ha repetido en diversas ocasiones, que al menos se haya encontrado, para las relaciones internacionales, una ley con valor heurístico tan general. En el siempre actual debate sobre relaciones internacionales entre realistas e idealistas, habría quedado por fin demostrado que no todos los Estados son iguales, y que al menos en un aspecto muy específico la naturaleza del régimen interno puede condicionar la política exterior.<sup>17</sup> Ello demostraría que las democracias son capaces de extender hacia afuera la práctica de la no violencia, aunque fuera sólo hacia los demás Estados democráticos. Algo así como una paz por separado válida tan sólo entre iguales. "El perro no come al perro", sugiere el refranero; pero lo mismo no puede decirse con respecto a otras "razas": las guerras entre países de régimen autoritario son tan frecuentes como las protagonizadas por regímenes autoritarios y democráticos. El lobo no sólo muerde al perro, sino también al lobo. De llevarse la hipótesis hasta sus consecuencias lógicas, se podría afirmar que el fenómeno de la guerra se acabaría si todos los Estados del mundo fueran democráticos. Se plantea, así, la existencia de una relación causal entre democracia interna y paz internacional.

## Deterministas y probabilistas

Entre los teóricos de la paz entre democracias hay diversos grados de convicción. En su versión más fuerte, se llega a adoptar una postura determinista que ya planteó Babst: "no se ha producido ninguna guerra entre naciones independientes con gobiernos elegidos democráticamente entre 1789 y 1941".<sup>18</sup> El hecho de que dos países sean democráticos sería condición suficiente (aunque no necesaria) para que no haya guerra entre ellos. El historiador Spencer Weart se muestra partidario de la tesis determinista de manera aún más ambiciosa. Tras analizar las relaciones entre regímenes democráticos y republicanos desde la Antigua Grecia hasta el presente, pasando por las Comunas de la Italia medieval, las repúblicas suizas y los avatares del siglo XX, Weart llega a enunciar dos reglas: primera, entre

democracias consolidadas (*well-established*) nunca ha habido guerras; segunda, entre repúblicas oligárquicas consolidadas casi nunca ha habido guerras.

Sin embargo, la interpretación de los acontecimientos históricos, así como la clasificación de los diversos regímenes, resulta bastante cuestionable; los casos de posibles guerras entre democracias se refutan con excesivo desparpajo, a veces incluso con displicencia, por parte de los teóricos de la paz entre democracias.<sup>19</sup> Por ejemplo, la mayoría de estos estudios no contempla el caso de la Guerra de Secesión estadounidense, por ser un conflicto interno y no entre Estados, a pesar de que el elevado nivel de autonomía de que gozaban los diversos miembros de la Unión hasta 1864 podría llevar a considerarla como una guerra entre Estados. Con respecto a la I Guerra Mundial, Francia, Gran Bretaña e Italia tienen consideración de países democráticos; no así Alemania. La clasificación puede sonar arbitraria; más que nada, no parece que entre los diversos Estados hubiese una brecha de "democraticidad" tan amplia como para justificar una distinta clasificación.

Tampoco se incluyen en el análisis el breve conflicto entre la neonata República Romana y Francia de 1849, la guerra entre Serbia y Croacia entre 1991 y 1995, o la guerra librada en 1999 por la OTAN –integrada exclusivamente por países democráticos– contra Serbia. Esta vez, la razón alegada es que en el momento de los hechos, los regímenes democráticos de la República Romana, Serbia y Croacia no estaban lo suficientemente consolidados. La hipótesis –se señala– vale únicamente para los países con una democracia consolidada desde hace años. En fin, que hay excepciones. Desde luego, para defender la tesis de forma tan tajante a menudo es preciso volver a escribir la historia de acuerdo con lo que le conviene a cada uno.

De forma más ponderada, otros estudios se han centrado en una versión más débil, que se conforma con sostener que es menos probable que dos Estados democráticos se hagan la guerra. Así, la variante probabilista de la tesis diádica señala que las probabilidades de guerra son menores entre dos Estados democráticos que entre dos Estados de los que al menos uno no sea

No todos los Estados son iguales, y la naturaleza del régimen interno puede condicionar la política exterior

<sup>16</sup> E. D. Mansfield y Jack Snyder, *Electing to Fight. Why Emerging Democracies Go to War*, MIT Press, Cambridge, 2005.

<sup>17</sup> L. Caranti, "Dalla pace kantiana alla pace democratica", *Filosofia e Questioni Pubbliche*, Vol. 10, Nº 3, 2004, pp. 23-46.

<sup>18</sup> D. V. Babst, "A Force for Peace", *Industrial Research*, Vol. 14, 1972, pp. 55-58.

<sup>19</sup> Algunos estudiosos italianos se han distanciado de las tesis predominantes en la literatura anglosajona para escudriñar críticamente la hipótesis de la paz democrática. Ver, por ejemplo, L. Cortesi, *Storia e catastrofe*, Liguori, Nápoles, 1984; L. Bonanate, *Una giornata del mondo. Le contraddizioni della teoria democratica*, Bruno Mondadori, Milán, 1996; A. Panebianco, *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Il Mulino, Bolonia, 1997; F. Andreatta, "Democrazia e politica internazionale: pace separate e democratizzazione del sistema internazionale", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 35, Nº 2, 2006, pp. 212-233.

democrático.<sup>20</sup> Con respecto a la hipótesis determinista, la variante probabilista, más modestamente, afirma que al compartir ambos Estados el régimen democrático, se reduce –aunque no se elimina del todo– el riesgo de conflictos armados entre ellos. También en el caso de la versión probabilista es fundamental el criterio seguido para clasificar los datos y, sobre todo, si éstos son significativos desde el punto de vista estadístico.

La pregunta planteada es, de hecho, la siguiente: ¿qué probabilidades hay de guerra entre dos democracias? Las guerras, afortunadamente, son pocas en comparación con las parejas de Estados. Éstos pueden ser muy lejanos el uno del otro, o no tener abierto ningún contencioso susceptible de llevarles a las armas. Tan sólo 2,69 de 10.000 diadas de Estados se han visto involucradas en una guerra.<sup>21</sup> Si las probabilidades son tan escasas, y si se considera que los Estados democráticos eran muy pocos hasta épocas recientes, incluso un puñado de ejemplos de guerras entre democracias basta para despojar la hipótesis de todo valor estadístico. Serían suficientes los casos citados para afirmar que no hay diferencias significativas en cuanto a probabilidades de guerra entre una diada de Estados democráticos y una en la que uno al menos no lo sea. La diferencia es tan poco relevante que los resultados pueden cambiar radicalmente dependiendo de cómo se clasifica el régimen de un país o de qué se entiende por guerra.

## Democracia en el tiempo y en el espacio

Uno de los puntos más débiles de la tesis de la paz entre democracias afecta justamente a la definición de democracia. Durante los últimos años se ha creado cierto consenso a la hora de clasificar los países por regímenes políticos, pero la cosa se torna más arbitraria si se trata de establecer cuáles han sido las democracias en el pasado. La Atenas de Pericles era democrática en comparación con Esparta, pero en el siglo XX habría tenido consideración de régimen de *apartheid*, al igual, o incluso peor, que Sudáfrica. ¿En qué contexto cultural se aplica la tesis de la no beligerancia entre democracias?

Uno de los principales teóricos de la paz entre democracias, Bruce Russett, estudió el fenómeno incluso en sociedades muy distintas a las democracias modernas, como son las ciudades-estado griegas y las sociedades preindustriales.<sup>22</sup> Con la ayuda de historiadores y antropólogos, Russett trató de comprobar si las poblaciones indígenas preindustriales en las que el poder estaba compartido, donde existía algo parecido a un embrión de lo que hoy

<sup>20</sup> Russett y Oneal, 2001, *op. cit.*

<sup>21</sup> J. L. Ray, *Democracy and International Conflict: An Evaluation of the Democratic Peace Proposition*, University of South Carolina Press, Columbia, 1995.

<sup>22</sup> Russett, 1993, cap. 3 y 5, *op. cit.*

se denomina democracia, eran menos propensas a luchar entre ellas. Así, el marco de aplicación de la tesis se ha ampliado muchísimo, incluyendo a sociedades mucho más pequeñas que los Estados modernos, con una organización social más rudimentaria e incluso de épocas muy remotas.

El material empírico parece confirmar que incluso las sociedades preindustriales no autoritarias tenían propensión a no luchar entre ellas. Pero esta tendencia a extender el concepto moderno de democracia a civilizaciones muy diferentes hace que desaparezcan casos incómodos para los partidarios de la tesis: por ejemplo, quedan excluidos los conflictos entre los colonizadores occidentales, que a menudo vivían en comunidades muy cohesionadas y participativas, y las tribus aborígenes. El propio Russett reconoce que los colonizadores europeos y americanos no consideraban posible que los habitantes de los territorios colonizados pudiesen contar con instituciones de autogobierno.<sup>23</sup> ¿Acaso si los colonizadores del Lejano Oeste se hubieran enterado de que los indios eran gobernados por consejos de antiguos jefes de tribu, en los que las decisiones se tomaban por mayoría, se habrían abstenido de exterminarles?

Puesto que esta hipótesis resulta poco creíble, habrá que buscar otras explicaciones para entender cómo es que las democracias, a pesar de la tolerancia interna, encuentran tantas dificultades a la hora de convivir con sociedades diferentes. Es lo que Mann llama “el lado oscuro de la democracia”,<sup>24</sup> que a menudo hace que esa violencia, controlada a nivel interno, se descargue hacia afuera. El resultado es la imposición a poblaciones distintas de la asimilación forzada y, en caso de fracaso, incluso la limpieza étnica o el genocidio.

Pero, al margen de que se pueda opinar de muy diversa manera acerca de los casos históricos considerados, así como de su clasificación, cabe preguntar qué sentido tiene establecer comparaciones entre conflictos tan distintos (entre colonizadores norteamericanos y apaches, entre poblaciones andinas, entre modernos Estados). Justamente la heterogeneidad del material histórico estudiado evidencia un aspecto problemático de la hipótesis de la paz entre democracias: la consideración de sistemas políticos tan distintos sin destacar siquiera las diferencias existentes ni su evolución histórica. Desde la antigua Atenas hasta hoy las democracias han evolucionado, y sigue habiendo diferencias importantes entre dos países con gobiernos elegidos democráticamente, por ejemplo, Suecia e Irán. La hipótesis debería reformularse: “hay pocas probabilidades de que sistemas democráticos parecidos, y que se reconocen como parecidos, se hagan la guerra mutuamente”. Es una hipótesis mucho menos ambiciosa, pero también más fácilmente aceptable. Ahora, la palabra clave es “reconocimiento”.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>24</sup> M. Mann, *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

## Correlaciones puras y espurias

Aun admitiendo la existencia de una regla empírica referida a las relaciones diádicas entre democracias, ¿cómo se explica este fenómeno? Antes de analizar las posibles explicaciones, habrá que comprobar si la correlación entre diadas democráticas y probabilidad de conflictos armados es o no espuria. Si se considera la historia reciente, o sea, a partir del final de la II Guerra Mundial, hay un número más abundante y relativamente más homogéneo de Estados democráticos. La ausencia de conflictos armados entre Estados democráticos entre 1945 y 1989 podría depender, más que de las instituciones políticas, de que esos Estados eran aliados frente a la amenaza soviética. La Guerra Fría (y no el hecho de compartir el régimen democrático) habría impedido que estallaran conflictos entre las democracias.

---

Las democracias, a pesar de la tolerancia interna, encuentran dificultades a la hora de convivir con sociedades diferentes. A menudo, esa violencia, controlada a nivel interno, se descarga hacia afuera

---

Los teóricos de la paz democrática han refutado esta tesis esgrimiendo tanto datos estadísticos como casos ejemplares. En su análisis estadístico de los conflictos armados a lo largo de los dos últimos siglos, Maoz diferencia las repercusiones de las alianzas militares de las de la democracia, llegando a la conclusión de que "las democracias no alineadas se muestran significativamente menos propensas a luchar entre ellas que las no democracias no alineadas."<sup>25</sup> Por ejemplo, tanto Grecia como Turquía pertenecían a la OTAN, pero eso no impidió el enfrentamiento entre ambos países con motivo de Chipre; mientras que la amenaza común procedente del Occidente capitalista tampoco impidió que en 1969 se produjeran combates en la frontera entre China y la Unión Soviética. Los teóricos de la paz democrática no pretenden con ello negar que las alianzas puedan tener un efecto pacificador entre sus miembros, sino únicamente afirmar que la democracia tiene un efecto causal añadido e independiente.

## Explicaciones predominantes

Los argumentos utilizados para explicar la regularidad empírica que los estudios históricos y estadísticos revelan se pueden dividir en dos grupos:

---

<sup>25</sup> Z. Maoz, "The Controversy over the Democratic Peace: Rearguard Action or Cracks in the Wall?", *International Security*, vol. 22, Nº 1, 1997, p. 176.

- El primero explica la paz democrática por un cierto tipo de cultura política propia de las democracias, que impulsaría a las élites políticas de los Estados democráticos a extender a la esfera internacional la norma interna según la cual los conflictos deben resolverse de forma pacífica.
- El segundo atribuye el efecto de la democracia a las instituciones políticas nacionales, y en particular a los condicionantes que quienes toman las decisiones deben tener en cuenta.

Ambas explicaciones no se excluyen mutuamente. Doyle considera que la paz democrática puede resultar solamente de la conjunción de tres factores: formas republicanas de representación política, fe ideológica en los derechos humanos fundamentales e interdependencia económica transnacional.<sup>26</sup> Su coincidencia se ve como condición suficiente para garantizar la paz democrática. Es más, los mecanismos causales que los tres factores plantean pueden incluso reforzarse entre sí. Pero no hay acuerdo entre los teóricos de la paz democrática acerca de la importancia relativa de estas tres circunstancias.

## El papel de la cultura política

Según la teoría cultural, un sistema democrático "extiende al contexto internacional las normas culturales del 'vive y deja vivir' y de la resolución pacífica de los conflictos, vigentes en las democracias".<sup>27</sup> Un componente crucial de este enfoque es la idea de que los gobernantes de Estados democráticos tienden a suponer que sus homólogos de otras democracias actúan según las mismas normas que guían su propio comportamiento. Pero este enfoque también pretende explicar por qué las democracias se ven a menudo involucradas en guerras contra Estados autoritarios. Se supone que quienes actúan en la escena internacional por cuenta de Estados democráticos suelen pensar que los jefes de Estados no democráticos siguen normas de conducta radicalmente opuestas a las propias de los regímenes democráticos; más concretamente, que los gobiernos de Estados autoritarios tienden a utilizar más la coacción y la violencia para alcanzar sus objetivos en política exterior, porque es ésta la manera en que se relacionan con sus ciudadanos. Las democracias esperarían no sólo que las demás democracias proyectaran hacia fuera sus propios principios rectores, sino también que las autocracias hicieran lo mismo con sus comportamientos injustos y opresivos. Es el argumento de Demóstenes: con las democracias se puede tratar; con las oligarquías, no. Es decir, las democracias no se fían de los Estados autocráticos y no los respetan.<sup>28</sup> Como consecuencia, un Estado democrático que tiene una controversia con uno no democrático no tiende a exportar sus normas internas, ya que "puede verse obli-

---

<sup>26</sup> M. Doyle, "Three Pillars of the Liberal Peace", *American Political Science Review*, vol. 99, Nº 3, 2005, pp. 463-466.

<sup>27</sup> Russett, 1993, *op. cit.*, p. 119.

<sup>28</sup> Doyle, 1997, *op. cit.*

gado a adoptar las normas de conducta más duras de éste; de lo contrario puede ser explotado o eliminado por el Estado no democrático, que se aprovecha de la moderación intrínseca de las democracias".<sup>29</sup>

Esta explicación no es convincente por diversos motivos. En primer lugar, los casos en que los Estados democráticos no han exportado sus principios democráticos no se limitan a aquellas situaciones en que temían por su propia seguridad. Las democracias no deciden recurrir a la violencia y la coacción sólo cuando se ven obligadas a ello. La historia del colonialismo e imperialismo europeo y norteamericano muestra ampliamente que, con frecuencia, las ventajas económicas o estratégicas cuentan más que cualquier inclinación a llevar las relaciones exteriores de acuerdo con los principios del orden interno. Las potencias europeas no tenían ninguna razón para sentirse amenazadas por las comunidades que iban a colonizar, ni tenían, por consiguiente, justificación alguna para olvidarse de las normas contra la violencia. La historia reciente es pródiga en ejemplos en este sentido.

Rara vez las democracias se han sentido condicionadas por los principios democráticos en sus interacciones con Estados o comunidades que no formaban parte de su esfera cultural, lo que evidencia una segunda limitación de la explicación cultural: la disposición de un Estado para comportarse de forma democrática hacia otro Estado depende fundamentalmente del "reconocimiento" de ese Estado como democrático. El problema es que los gobiernos de Estados democráticos han aplicado a menudo criterios arbitrarios, sesgados e incoherentes a la hora de definir los regímenes políticos de sus potenciales enemigos. Como ya se ha visto, en algunos casos ello dependía de la insalvable diferencia entre civilizaciones, que impulsó a los países occidentales a optar por el enfrentamiento entre civilizaciones durante muchos siglos. Pero en otros casos la percepción de un Estado puede variar según convenga, e incluso ser manipulada. La percepción de la Alemania imperial en EEUU, por ejemplo, cambió a raíz del deterioro de las relaciones políticas entre ambos Estados en los años que precedieron la Gran Guerra.<sup>30</sup> A veces no es la interpretación del régimen político de un determinado país lo que determina la política exterior hacia ese país, sino al revés.

Muchas son las razones que pueden llevar a cambios en estas interpretaciones: por un lado, pueden ser el resultado de procesos no intencionados, por ejemplo, porque los seres humanos tienden a desarrollar una imagen negativa de un actor con el que entran en conflicto. También pueden ser el resultado de una explícita manipulación de la percepción pública por parte de las élites políticas de un país. Sea cual sea la causa, si se considera la posi-

<sup>29</sup> Russett, 1993, *op. cit.*, p. 33.

<sup>30</sup> I. Oren, "The Subjectivity of the 'Democratic' Peace: Changing U.S. Perceptions of Imperial Germany", *International Security*, Vol. 20, N° 2, 1995, pp. 147-184.

bilidad de que la percepción de un régimen como democrático pueda ser el resultado, y no la causa, de la política exterior hacia ese Estado, la confianza en el efecto pacificador de la democracia quedará mermada.

---

Las democracias no deciden recurrir a la violencia y la coacción sólo cuando se ven obligadas a ello. La historia del colonialismo muestra que las ventajas económicas o estratégicas también cuentan

---

Actualmente esto se refleja en el caso de Irán: una influyente institución occidental, la Freedom House, califica a Irán como país no libre, dándole incluso una puntuación muy baja (las libertades políticas y civiles reciben una valoración de 6, siendo 7 el "aprobado"), casi igual a la asignada a Arabia Saudí, importante aliado de EEUU. El hecho de que en Irán haya habido alternancia de presidencias y mayorías parlamentarias conservadoras y reformistas, elegidas por sufragio universal, mientras que unas elecciones democráticas, así como otras expresiones de libertad civil, serían impensables en Arabia Saudí, no es razón suficiente, según la Freedom House, para discriminar entre ambos regímenes. No extraña, además, que el lenguaje que esta institución utiliza para describir la situación política iraní sea mucho más tremebundo que el usado para Arabia Saudí, máxime si se considera que la Freedom House recibe fondos del Departamento de Estado estadounidense para realizar actividades clandestinas en Irán.<sup>31</sup> En vista de los claros objetivos políticos que guían esta organización, resulta inquietante el uso que algunos estudiosos hacen de los datos que ella publica. Existe el riesgo de caer en un círculo vicioso: los gobiernos democráticos señalan cuáles son los países amigos y cuáles los enemigos; instituciones como la Freedom House clasifican los regímenes políticos bajo la influencia de dichas indicaciones; a continuación, los estudiosos utilizan esos datos para desarrollar teorías acerca de la política exterior de las democracias y las autocracias que ayudan a los gobiernos a legitimar sus decisiones.

Existe, finalmente, una tercera limitación a la teoría cultural de la paz entre democracias. A veces los gobiernos de Estados democráticos que pretenden asestar un golpe a otro Estado democrático prefieren actuar de espaldas a la opinión pública antes que justificar públicamente la intervención negando la condición democrática del adversario. Russett definió las operaciones secretas realizadas por EEUU en perjuicio de otras democracias como una "anomalía" dentro de la teoría de la paz entre democracias,<sup>32</sup> apresurándose, sin embargo, en señalar que los gobiernos que sufrieron esas acciones hostiles encubiertas—incluido el de Chile, presidido por Salvador Allende—no eran lo suficientemente democrá-

<sup>31</sup> *Financial Times*, 31 de marzo de 2006

<sup>32</sup> Russett, 1993, *op. cit.*, p. 120.

ticos. Según Russett, en esos casos las normas y las instituciones del sistema político estadounidense demostraron ser lo suficientemente vinculantes como para impedir una acción militar directa y abierta, pero no lo bastante fuertes como para impedir acciones secretas de apoyo a los enemigos internos de los políticos democráticamente elegidos. Se trata de una admisión importante, ya que viene a afirmar que, incluso en presencia de condicionantes culturales, éstos pueden soslayarse si están en juego otros intereses, estratégicos o económicos. Lo cual demuestra una vez más que la naturaleza democrática de dos Estados no es ni mucho menos suficiente para garantizar que ambos convivan pacíficamente.

---

A veces, los gobiernos de Estados democráticos que pretenden asestar un golpe a otro Estado democrático prefieren actuar de espaldas a la opinión pública antes que justificar públicamente la intervención negando la condición democrática del adversario

---

### *La teoría institucional*

La teoría institucional de la paz entre democracias afirma que las instituciones democráticas incrementan la influencia política de los grupos sociales que tienen mayores probabilidades de ser contrarios a la guerra. Resultan claras las raíces kantianas de este planteamiento: para "el pueblo" los costes de la guerra sobrepasan generalmente sus beneficios, por lo que un gobierno responsable debería ser menos proclive a participar en conflictos armados. El problema es que, según esta hipótesis, esta actitud debería darse ante todos los conflictos armados, y no únicamente si el contrincante es a su vez un régimen democrático. En otras palabras, cabría esperar un determinado comportamiento monádico, mientras que en la práctica sólo se confirma, como mucho, la tesis diádica.

Bueno de Mesquita y sus colaboradores han planteado una hipótesis institucional que no adolece de este problema.<sup>33</sup> Dicha hipótesis descansa en cuatro aseveraciones: a) los dirigentes de países democráticos en guerra tienden a invertir una mayor cantidad de recursos nacionales para ganarla que los jefes autocráticos, ya que tienen mayores probabilidades de perder el poder en caso de derrota; b) este comportamiento supone una ventaja militar para las democracias, y ello hace que los enemigos potenciales (democráticos o no) sean más reacios a atacarlas; c) los dirigentes de Estados democráticos sólo atacan otros Estados si están relativamente seguros de poderles vencer, porque, en caso contrario, tie-

---

<sup>33</sup> B. Bueno de Mesquita, J. D. Morrow, R. Siverson y A. Smith, "An Institutional Explanation of the Democratic Peace", *American Political Science Review*, Vol. 93, Nº 4, 1999, p. 791-807.

nen mayores probabilidades de ser apartados del poder; d) la combinación de b) y c) hace que los jefes de Estados democráticos sean especialmente reacios a atacar otros Estados democráticos, generándose así el fenómeno diádico de la paz entre democracias. Se trata pues de un resultado que no se debería a condicionantes culturales, sino más bien a la sencilla preocupación por las consecuencias electorales de una posible derrota. De acuerdo con esta teoría, el comportamiento de las democracias no se inspira en sólidos principios, sino que es la consecuencia de un cálculo racional. Por eso dicha teoría no adolece de las anomalías de la tesis culturalista anteriormente señalada. Colonialismo, imperialismo e intervenciones indirectas en perjuicio de otros países democráticos no son incompatibles con esta hipótesis, pues en estos casos las democracias no se expondrían a los riesgos que en cambio sí correrían en caso de atacar abiertamente a otras democracias. La hipótesis, además, facilita una explicación al hecho de que las democracias, justamente porque obedecen a un cálculo racional, ganan la mayoría de las guerras en que participan –según Reiter y Stam, el 80% de las mismas–.<sup>34</sup>

A pesar de que estas tesis institucionalistas hagan hincapié en cómo las preferencias de la sociedad condicionan las decisiones de los gobiernos, ello no es incompatible con la consideración contraria: los gobiernos pueden influir en lo que sus respectivas poblaciones desean. Tanto en las democracias como en las autocracias, los dirigentes políticos pueden aprovechar su papel en la gestión de los asuntos internacionales para manipular la información disponible para los ciudadanos y fomentar en éstos determinadas preferencias. Y a lo largo de la Historia, desde luego, no faltan ejemplos de gobiernos que consiguen fomentar los sentimientos nacionalistas del pueblo.

### **Las implicaciones políticas**

De lo brevemente reseñado hasta aquí se aprecia que el debate sobre la paz entre democracias se ha guiado, en la mayoría de los casos, por criterios empíricos. Se trata, empero, de investigaciones que, inevitablemente, están lastradas por juicios de valor, sobre todo en lo que atañe a la clasificación de los regímenes políticos.

Más allá de los aspectos propiamente analíticos, la teoría de la paz entre democracias está llena de implicaciones normativas, que no siempre se explican suficientemente en la literatura y que han generado numerosas críticas. Los que han elaborado la tesis no niegan que exista incluso la intención de enunciar una suerte de profecía que se cumple: afirmar que las democracias no luchan entre ellas puede empujarlas a buscar medios pacíficos para

---

<sup>34</sup> D. Reiter y A. C. Stam, *Democracies at War*, Princeton University Press, Princeton, 2002, p. 29.

resolver sus controversias.<sup>35</sup> (Desgraciadamente, ello no ha sido suficiente para evitar la guerra entre Serbia y los países de la OTAN en 1999, a pesar de que todos los contendientes tuvieran gobiernos democráticamente elegidos y que el cuartel general de la OTAN conociera perfectamente la teoría en cuestión). Pero la misma hipótesis puede tener el efecto adverso, por ejemplo empujando a las democracias a declarar la guerra a las autocracias.

La tesis de la paz entre democracias llega a sugerir, aunque nunca de forma explícita, un silogismo por el cual, si hoy sigue habiendo guerras, ello se debe a que algunos Estados no son democráticos; así, la culpa de que haya conflictos armados la tienen los Estados autoritarios. Esta creencia ha originado la idea según la cual es suficiente forzar una transformación de estos Estados en sentido democrático para garantizar una comunidad internacional pacífica. El nexo causal entre democracia y paz puede llevar a la política de la guerra por la democracia.

La profecía autocumplida parece haber entrado de lleno en el debate político, pero no —como sería deseable— para conjurar las guerras entre democracias, sino para promover las guerras de las democracias contra las autocracias. Diversos presidentes de EEUU han aludido en sus discursos a la paz entre democracias. Bill Clinton mantuvo en su momento que la mejor estrategia para garantizar la seguridad nacional era el progreso de la democracia. Más explícito ha sido George W. Bush: en plena invasión de Irak, recordó que, después de la derrota en la II Guerra Mundial, Japón y Alemania se convirtieron en países democráticos, lo que tuvo el efecto de consolidar la seguridad de EEUU, ya que estos países dejaron de ser una fuente de amenazas para convertirse en socios políticos y comerciales.<sup>36</sup> A partir del mismo razonamiento, Bush defendió la invasión de Irak afirmando que un Irak democrático dejaría de suponer una amenaza para EEUU. Si los Estados democráticos promueven la democracia en los autoritarios, no sólo hacen realidad las aspiraciones de esos pueblos, sino que además incrementan su propia seguridad.

Bush parece inspirarse en los teóricos de las relaciones internacionales de su país. Pero teniendo en cuenta que ya en 1988 Ronald Reagan afirmó que "cuanto más amplias sean las libertades en otros países, tanto más seguras estarán nuestra libertad y nuestra paz",<sup>37</sup> quizás haya sido este presidente quien inspiró a los estudiosos de relaciones internacionales, y no al revés.

Sin embargo, los teóricos de la paz entre democracias ya avisaron sobre un uso potencialmente sesgado de sus tesis; en 1993 Russett habló claramente del peligro de una interpretación simplista de esos principios: "el planteamiento 'hagámosles la guerra, ganémosla y, después, hagámosles democráticos' es irremediablemente equivocado como punto de partida para la acción contemporánea".<sup>38</sup> Pero, como cabía esperar, los que finalmente toman las decisiones en EEUU no prestaron atención a estos "detalles" a la hora de elaborar las justificaciones públicas para la invasión de Irak.

Las mayores energías de los estudiosos de Relaciones Internacionales, sobre todo en EEUU, han apuntado a un campo de investigación no sólo inevitablemente basado en juicios de valor (¿quién merece ser considerado como democrático?), sino incluso utilizado instrumentalmente con fines políticos de una manera no deseada por ellos mismos. El programa de investigación se configuró a partir de un problema interno a la disciplina, esto es, demostrar que, contrariamente a la opinión de algunos autores de la escuela realista, el régimen político de los Estados puede influir en las relaciones entre ellos. Y que, por lo menos en un aspecto puntual como es la propensión a hacer la guerra, los Estados democráticos no se meten los unos con los otros. Acabó por convertirse en un arma ideológica en manos del Pentágono, algo de lo cual los propios estudiosos estadounidenses de relaciones internacionales deberían arrepentirse, ya que hasta el 80% de ellos estaba en contra de la invasión de Irak.<sup>39</sup>

Hubiera sido más beneficioso dirigir las energías hacia otros programas de investigación, y en concreto hacia la cuestión fundamental: ¿cómo es posible reducir la brecha entre conducta interior y exterior de las democracias? Habida cuenta del nuevo marco histórico, en el que las democracias, con EEUU a la cabeza, dominan el mundo, hubiera sido más útil definir los principios y los métodos aplicados en la esfera política interna que también pueden aplicarse en las relaciones con el exterior.<sup>40</sup> Este planteamiento habría tenido un punto de partida distinto al de la paz democrática: en lugar de con la política exterior de los regímenes autocráticos, la política exterior de las democracias se habría comparado con las normas y las prácticas que regulan las

El nexo causal entre democracia y paz puede llevar a la política de la guerra por la democracia

<sup>35</sup> Ver, por ejemplo, Russett, 1993, *op. cit.*, p. 136.

<sup>36</sup> Ver, respectivamente, discurso del presidente Bill Clinton sobre el estado de la Unión del 25 de enero de 1994; y discurso del presidente George W. Bush del 6 de noviembre de 2003 con motivo del National Endowment for Democracy dedicado a la democratización de Oriente Medio.

<sup>37</sup> Citado por Russett, 1993, *op. cit.*, p. 127.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 136. Ver también Andreatta, 2006, *op. cit.*

<sup>39</sup> S. Peterson y M. J. Tierney, *Teaching and Research Practices, Views of the Discipline, and Policy Attitudes of International relations faculty at U.S. Colleges and Universities*, College of William and Mary, Williamsburg, 2005, tabla 59.

<sup>40</sup> D. Archibugi, "So What if Democracies Don't Fight Each Other?", *Peace Review*, Vol. 9, Nº 3, 1997, pp. 379-384.

relaciones entre grupos políticos y sociales dentro de los propios Estados democráticos. El estudio de la calidad de los diversos regímenes democráticos en cuanto a derechos y bienestar de sus ciudadanos ha progresado notablemente en los últimos años.<sup>41</sup> El programa de investigación habría añadido una importante dimensión exterior a la valoración de la calidad democrática y, de haber una pizca de cordura dentro del enfoque constructivista, hubiera podido ayudar a definir los principios de conducta de las democracias en el escenario internacional. Hasta la fecha, la ocasión no ha sido aprovechada. Pero, también en este caso, nunca es tarde si la dicha es buena.

ANDREW STRAUSS

## Hacer global la democracia: evaluación de una Asamblea Parlamentaria Mundial

Traducción Berna Wang

*Cada vez más, las diversas comunidades políticas del mundo –locales, provinciales y nacionales– tienen en su núcleo común un órgano legislativo elegido por votación popular. El sistema internacional no debe seguir permaneciendo al margen del movimiento para democratizar la vida social del planeta. Una Asamblea Parlamentaria Mundial (APM) resulta cada vez más conveniente y ahora es posible. Según el autor, una APM desembocaría en un orden político mundial más democrático, eficaz y pacífico, una argumentación que será atemperada con el realismo. Para ello expone cómo se podría crear una organización así habida cuenta de las realidades políticas actuales; y evalúa la viabilidad relativa de cuatro planteamientos para la creación de este Parlamento.\**

Poco valor tiene fantasear sobre los beneficios de una organización quimérica cuya creación no puede superar el obstáculo de la viabilidad política. Por tanto, al señalar los posibles beneficios derivados de una APM, partiré del supuesto de que es un órgano representativo elegido por votación popular que comenzará de forma muy modesta con poderes en su mayor parte consultivos y que, siguiendo la trayectoria del Parlamento Europeo, sólo iría adquiriendo nuevos poderes lentamente, con el tiempo.

Andrew Strauss es profesor de Derecho Internacional en la Escuela de Derecho de la Universidad de Widener (EEUU)

<sup>41</sup> L. Morlino, "What is a 'Good' Democracy?", *Democratization*, Vol. 11, N° 3, 2004, pp. 10-32.

\* © One World Trust