

DANIELE ARCHIBUGI

¿Se puede exportar la democracia?

Traducción de Berna Wang

Las dos guerras principales con las que se ha iniciado el tercer milenio, la de Afganistán y la de Irak, han sido justificadas por EEUU y sus aliados con argumentos diversos. El primero, y quizá el principal, es la defensa propia: arrancar de raíz el terrorismo en Afganistán y destruir las presuntas armas de destrucción masiva en Irak. Además de esta motivación tradicional, se ha añadido otra: forzar un cambio de régimen y exportar la democracia. Sin embargo, ¿es la democracia un bien que se pueda exportar como las bananas? ¿En qué condiciones es factible y legítimo exportar la democracia?¹

Exportar la democracia es un sueño estadounidense. Y es un sueño que los estadounidenses proporcionaron a los europeos. Todos los italianos recuerdan los gloriosos días del verano de 1944 y la primavera de 1945, cuando las tropas aliadas liberaron las principales ciudades del país. Decimos "liberaron" porque esta fue la sensación de la inmensa mayoría de los italianos, que con la llegada de los aliados veían el final de la brutalidad nazi y fascista, la guerra civil y los bombardeos aéreos. Sin embargo, al mismo tiempo, los aliados se referían a Italia como país "ocupado", puesto que fue un aliado activo de la Alemania nazi hasta el 8 de septiembre de 1943.²

Incluso si Italia hubiera sido un enemigo hasta la víspera, no se hizo ni un solo disparo contra los aliados dentro de la península. En cuanto llegaron, las hostilidades finalizaron. Se olvidó con rapidez que los aliados habían sometido a intensos bombardeos a algunas ciudades italianas, causando probablemente en la población civil un número de muertes mayor que las ocasio-

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

¹ Una versión anterior de este texto se presentó como discurso principal en la Conferencia "Dehegemonization: The U.S. and Transnational Democracy", celebrada en el Center for Global Studies de la George Mason University, Washington, D.C., el 5 de abril de 2006.

² La perspectiva se invierte en Afganistán e Irak. La población civil tiende a percibir a EEUU como una fuerza de ocupación, mientras que Washington se considera un libertador.

nadas por las implacables represalias nazis. Sobre el terreno, los aliados, especialmente los estadounidenses, no sólo no infundían miedo en la población sino que, por el contrario, fueron aceptados inmediatamente como amigos y hermanos que regalaban cigarrillos, cantaban y bailaban. Y, sobre todo, hablaban de libertad y democracia.

El hecho de que los estadounidenses fueran tan bien recibidos se lo debemos a la Resistencia italiana, que combatió contra los nazis y los fascistas y propagó entre la población la idea de que no eran nuestros enemigos, sino nuestros "aliados". En Alemania y Japón, la resistencia fue muy pequeña y los aliados no recibieron la cálida bienvenida que tuvieron en Italia. Sin embargo, tampoco atacaron nunca a los aliados. En los tres países hubo un cambio inmediato en el ambiente; quizá porque sabían que las tropas de ocupación sólo permanecerían un breve periodo y que, antes de marcharse, plantarían las semillas de un sistema político que beneficiaría a toda la población: la democracia. La idea de que los países liberados necesitaban unos regímenes democráticos, más aún que unos regímenes obedientes, estaba mucho más arraigada entre los estadounidenses que entre los ingleses. Sindicatos, redes de información, aparatos judiciales y sistemas de producción, todos recibieron una ayuda sustancial de la administración estadounidense. Desde entonces, la política exterior estadounidense ha reiterado su objetivo de extender la democracia, a menudo por medio de la intervención armada.

Exportar la democracia se ha convertido en parte de un código genético estadounidense y en un objetivo declarado de su política exterior. Ni siquiera el apoyo año tras año a gobiernos dictatoriales, como en América Latina durante la era de Henry Kissinger, o las conspiraciones contra gobiernos elegidos como en Irán (1953), Guatemala (1954), Indonesia (1955), Brasil (década de 1960), Chile (1973) y Nicaragua (década de 1980) han eliminado de la mente del estadounidense medio la idea de que su país no es sólo el más libre del mundo, sino también el mejor en llevar la democracia a otros países.

¿Con qué medios y con qué eficacia se ha exportado la democracia?

Por desgracia, no se pueden generalizar los éxitos alcanzados al exportar la democracia a Alemania, Japón e Italia. Si se cree en los datos recogidos en un estudio realizado por el Carnegie Endowment for International Peace, EEUU ha fracasado muchas veces en sus objetivos principales cuando ha intentado exportar la democracia empleando medios militares. En la primera mitad del siglo XX, estos fracasos afectaron a países vecinos y, aparentemente, fácilmente controlados, como Panamá (1903-1936), Nicaragua (1909-1933), Haití (1915-1934), la República Dominicana (1916-1924) y Cuba en tres ocasiones (1898-1902, 1906-1909 y 1917-1922). Sufrió fracasos análogos en Corea del Sur, Vietnam del Sur y

Camboya en las décadas de 1950, 1960 y 1970. Ni siquiera en Haití, después del final de la Guerra Fría, ha tenido éxito la Administración estadounidense. Después de la II Guerra Mundial, sólo pudieron contar con Panamá (1989) y Granada (1983), dos Estados diminutos, como Estados incorporados en las estructuras económicas y sociales de EEUU (ver cuadro). Así pues, la actual falta de éxito, tanto en Afganistán como en Irak, tiene numerosos precedentes históricos.

Intervenciones militares de EEUU y exportaciones democráticas

Estado	Año	Éxito
Irak	2003-en curso	No
Afganistán	2002-en curso	No
Kosovo	1999-en curso	No
Bosnia	1995-en curso	No
Haití	1994-1996	No
Somalia	1993-1994	No
Panamá	1989	Sí
Granada	1983	Sí
Camboya	1970-1973	No
Vietnam del Sur	1964-1973	No
Laos	1964-1974	No
República Dominicana	1965-1966	No
Corea del Sur	1945-1950	No
Japón	1945-1952	Sí
Alemania Occidental	1945-1949	Sí
Italia	1943-1945	Sí
República Dominicana	1916-1924	No
Rusia	1918-1922	No
Cuba	1917-1922	No
Haití	1915-1934	No
México	1914	No
Nicaragua	1909-1933	No
Cuba	1906-1909	No
Panamá	1903-1936	No
Cuba	1898-1902	No

Fuente: Pei y Kasper, 2003; Andreatta, 2006.

No siempre se ha adoptado expresamente la intervención militar para la consolidación de instituciones democráticas. En Corea, Vietnam y Camboya, por ejemplo, el objetivo de la

democratización era secundario, detrás de la contención del comunismo. Sin embargo, en términos generales, la obsesión estadounidense por exportar la democracia por medio de su ejército ha tenido más fracasos que éxitos. A partir de estas experiencias, cabe extraer tres lecciones principales.

1. *El contexto interno.* El grado de apoyo del que goza el régimen existente es un factor crucial. Por desgracia, no todos los regímenes autoritarios cuentan con la misma oposición de sus poblaciones. Incluso Hitler y Mussolini tenían un fuerte apoyo del público. Hoy, existen regímenes populistas y teocráticos, como el iraní, que cuentan con un amplio apoyo entre la población, ratificado de hecho por unas elecciones libres y justas. Desear imponer la democracia –literalmente, el poder del pueblo– en contra de la voluntad del mismo pueblo es sencillamente absurdo.

Ni siquiera es suficiente que un régimen tenga una fuerte oposición interna; también hace falta que existan un fuerte deseo indígena por instituir un régimen democrático y unas élites competentes que lo representen. Es mucho más fácil reinstaurar la democracia que introducirla por primera vez: en países como Italia y Alemania, la existencia de instituciones democráticas antes de la llegada de los dictadores constituía un modelo y había permitido la supervivencia de partidos y grupos clandestinos, tanto dentro como fuera de esos países. Estos grupos asumieron la tarea de llevar al antiguo país a su nuevo régimen. En países que nunca han experimentado la democracia, su aplicación parece estar erizado de mayores dificultades.

2. *La agresión es contraproducente.* La eficacia del cambio de régimen después de la II Guerra Mundial fue consecuencia del hecho de que la guerra había sido iniciada por los regímenes fascistas. Su derrota militar desacreditó internamente a los antiguos regímenes, e hizo que los ciudadanos se dieran cuenta de que era necesario intentar o volver a otro tipo de organización política. Las mismas condiciones existían en Irak después de que Sadam Husein invadió Kuwait en 1990, pero en aquel momento las fuerzas de la coalición decidieron dejar al régimen tal como estaba, en lugar de emprender un cambio de régimen. Cuando la guerra es iniciada, por el contrario, por las democracias, los ciudadanos se consideran víctimas de un ataque y se muestran hostiles hacia el régimen político que traen los invasores. Hay, obviamente, excepciones a esto, como las de Granada y Panamá, pero estas excepciones vienen de países pequeños, con gobiernos autoritarios muy impopulares.

3. *Aceptación del gobierno de transición.* Si el gobierno de transición de la fuerza de ocupación no se integra socialmente en el ámbito local, el cambio de régimen se percibe como una imposición externa. La administración de transición y sus intenciones son, obviamente, examinados con lupa por la población civil, con un examen no menos severo que el que los pueblos colonizados reservaban a sus colonizadores. Las afinidades cul-

turales, étnicas, religiosas y lingüísticas entre la administración provisional y los países ocupados se hacen cruciales. Debido a la preocupación por ser colonizadas, las poblaciones locales son por lo general hostiles hacia una administración de transición, hostilidad que puede hacerse permanente y predominante. En Afganistán e Irak, las administraciones provisionales son oficialmente multilaterales, pero en la práctica están dominadas por EEUU, país con poca o ninguna afinidad con la población local, y que de hecho suscita una profunda hostilidad.

Exportar la democracia militarmente es, por tanto, una operación mucho más complicada e incierta de lo que pretenden algunos políticos. Sin embargo, la eficacia no es la única forma de evaluar un proyecto político. Existe la esperanza, si bien no es nada segura, de que quienes quieren exportar la democracia lo hacen porque creen en su valor intrínseco. En este caso, no deberían considerar la escasa eficacia, sino también la legitimidad democrática. Suponiendo, hipotéticamente, que exportar la democracia por medio de una intervención militar sea efectivo, ¿justificaría esto su imposición? Hay buenas razones para albergar algunas dudas al respecto.

La retirada de la legitimidad a un gobierno no puede
provenir del gobierno de otro Estado,
sino sólo de instituciones internacionales

Si una población está descontenta con su régimen político legítimo, puede rebelarse. En el momento en que la relación entre el gobierno y sus ciudadanos se rompe, hasta el punto en el que hay un conflicto abierto, cabe pensar que también es posible que intervengan fuerzas externas porque el conflicto ya ha estallado y las fuerzas externas no serán responsables de haber roto la paz. Cuando varios grupos compiten por el poder, se hace permisible que los Estados democráticos proporcionen apoyo real a partidos políticos que propugnan la introducción de un sistema democrático. Sin embargo, cuando no hay una rebelión explícita que muestre el interés popular por un cambio de régimen, una intervención es poco sólida desde el punto de vista de la ética. Además, y lo que es más importante, la retirada de la legitimidad a un gobierno no puede provenir del gobierno de otro Estado, sino sólo de instituciones internacionales.

Cabe objetar que una intervención podría ser aún más necesaria cuando una población está oprimida por un dictador brutal, tan brutal que ha reprimido todas las formas de oposición. Sadam Husein había acabado preventivamente con toda posible oposición. En este caso, la motivación de intervenir tiene una base humanitaria y no está necesariamente relacionada con la introducción de la democracia. Los objetivos de la intervención deben ser

mucho más modestos y estar orientados sobre todo a inhibir una matanza masiva más que a imponer una forma institucional específica.

En el momento en el que se opta por usar la fuerza militar para promover la democracia surge una contradicción entre los medios y los fines. Los medios violentos de la guerra no afectan exclusivamente a los déspotas, sino que inevitablemente terminan teniendo también repercusiones en los ciudadanos que se supone que se beneficiarían de un régimen democrático. A pesar de los bombardeos quirúrgicos, las bombas inteligentes y otros avances tecnológicos, la guerra sigue siendo un asunto sucio, con consecuencias que afectan a poblaciones enteras de forma indiscriminada. Por tanto, uno se encuentra en una situación que recuerda a algo que escribió George Orwell: uno usa la guerra para promover la paz, y ejerce la violencia para obtener la democracia.

Por otro lado, hay que tener en cuenta los efectos que tendrá una intervención militar en un Estado democrático. En una guerra, todos los Estados se ven obligados a sacrificar parte de su libertad. Se envía a los ciudadanos a la batalla, las libertades civiles se reducen y las capacidades de las fuerzas armadas (el ejército, las agencias de información, el aparato de control) aumentan a expensas de la transparencia y el control. Las democracias en guerra contraen inevitablemente una enfermedad crónica. EEUU y Gran Bretaña, implicados en un número infinito de conflictos tanto de alta como de baja intensidad desde el final de la II Guerra Mundial, han mantenido sus sistemas democráticos internos increíblemente bien hasta ahora. Sin embargo, ni siquiera estos dos Estados han podido evitar ver cómo ardían sus instituciones democráticas en el altar del interés nacional. Debido a las necesidades de la guerra, han justificado y cometido actos de tortura, han asesinado a civiles desarmados, y han practicado detenciones sin fundamento legal; cosas que nunca habrían consentido los ciudadanos en condiciones de paz. Exportar la democracia también significa ponerla en peligro internamente.

Del palo a la zanahoria

¿Debemos concluir que no se puede hacer nada para exportar la democracia dentro de estas restricciones razonables? Esta es una conclusión un poco extrema. Los Estados democráticos pueden ser heraldos de la expansión de la democracia, como muestra el hecho de que los pueblos del mundo, siempre que han tenido la oportunidad, han manifestado explícitamente el deseo de participar en su propio gobierno. El error arraigado en el enloquecido deseo de exportar la democracia afecta sólo a los medios, no a los fines. Si los fines son legítimos, ¿cuáles son, entonces, los instrumentos que deben utilizar los Estados democráticos?

El primero, y más evidente, se refiere a los incentivos económicos, sociales, políticos y culturales. El predominio actual de Occidente es tan amplio que, si la expansión de la democracia es realmente la prioridad de Occidente, podría emplear recursos mayores. Sin embargo, estamos muy lejos de ir en esa dirección. En 2003, EEUU dedicó más del 4% de su producto interior bruto (PIB) a gastos de defensa, mientras los países de la Unión Europea dedicaron más del 2%. En comparación con los gastos militares, a la ayuda para el desarrollo sólo se destina algo de calderilla. Únicamente el 0,1% del PIB de EEUU y el 0,3% del de la Unión Europea se dedica a este fin. Ni siquiera esta cantidad relativamente pequeña se emplea totalmente en ayuda a gobiernos democráticos.

No obstante, la zanahoria no es sólo la ayuda económica. La ayuda económica puede ser de enorme utilidad, pero también puede convertirse en una imposición. Igualmente importante es ofrecer a los países que tienen el potencial de celebrar unas elecciones democráticas, la capacidad de unirse al club de los Estados democráticos en las mismas condiciones que los demás Estados democráticos. Es necesario evitar dejar que la expansión de la democracia termine convirtiéndose en una especie de lección de catecismo impartida por quienes hacen las reglas. La democracia es un recorrido común, y si un Estado está legítimamente preocupado por los sucesos que acaecen en otro Estado, debería en consecuencia ofrecerle asociarlo a su propia comunidad política, es decir, entrar en una unión institucional con el Estado que ofrece la ayuda. Más allá de la metáfora, si EEUU está tan preocupado por la suerte de la democracia en Afganistán e Irak, debería estar también dispuesta a aceptarlos como los estados 51 y 52 de América.

Esto es, evidentemente, una exageración, pero es exactamente lo que está haciendo la Unión Europea. A menudo olvidamos que la UE es la experiencia con mayor éxito en la promoción y consolidación de la democracia. Países del sur y del este de Europa han encontrado en las instituciones europeas incentivos económicos tangibles, como el acceso al mayor mercado del mundo, pero también la oportunidad de compartir decisiones políticas e institucionales. Por tanto, no resulta sorprendente que la Unión Europea sea la organización internacional con los criterios de admisión más exigentes (y aun así, se la culpa a menudo de su déficit democrático). No obstante, una vez admitido un país, éste goza inmediatamente de los mismos derechos que los demás, participando en instituciones y en definir la comunidad política, incluida su política exterior. La Unión Europea no se limita a dar lecciones de democracia, sino que una vez recibidos, los nuevos miembros definen, colectiva y democráticamente, la agenda política.

Europa debe reprenderse a sí misma por no haber utilizado la pertenencia a la UE como incentivo cuando se disolvió la ex Yugoslavia. Quizá podrían haberse evitado esas matanzas si la Unión Europea hubiera dicho a todas las partes implicadas: "dejen de masacrarse y garantizamos a toda la comunidad política el acceso a la Unión Europea." Por tanto, se

habría podido restar importancia a la lucha por definir sus fronteras, especialmente si la UE hubiera asumido la tarea de garantizar los derechos humanos. En ese caso, la Unión Europea no fue capaz de, o no pudo, ofrecer la zanahoria y tampoco pudo usar el palo. Fue un fracaso, pero ha sido el único. El impulso estadounidense de exportar la democracia con la guerra y los bombardeos aéreos no ha contribuido a ahorrarle fracasos.

Fuera de Occidente, la eficacia de la zanahoria es reducida. Algunos regímenes dictatoriales pueden resistirse a los incentivos y seguir oprimiendo a sus ciudadanos. Sin embargo, la zanahoria tiene una enorme ventaja sobre el palo: no causa daños cuya responsabilidad tendría que asumir la democracia. No hay víctimas colaterales en el intento de convencer a otros países de hacerse democráticos usando incentivos económicos y la simple persuasión.

La zanahoria tiene una enorme ventaja sobre el palo:
no causa daños cuya responsabilidad tendría
que asumir la democracia

No es la primera vez que poblaciones orgullosas de sus organizaciones políticas creen que tienen que exportar sus valores. Atenas destacó en la era de Pericles, Francia en el periodo jacobino, y Rusia con los bolcheviques; todos creyeron que estaban en su derecho y tenían el deber de liberar a pueblos enteros y darles las mismas alegrías que aquellas por las que ellos habían luchado en su país. Sin embargo, en este debate hay quien mantiene, más moderadamente, que la mejor forma de exportar la deliciosa fruta de la democracia sería ofreciendo un buen ejemplo en el interior. En el periodo más crítico de la Revolución Francesa, un defensor inesperado de esta postura fue el Divino Marqués de Sade, quien, en una página de excepcional claridad de la *Filosofía en el tocador*, advertía a los franceses: "Invencibles en vuestro interior y modelo de todos los pueblos a causa de vuestra educación y buenas leyes, no habrá en el mundo ningún gobierno que no trabaje para imitaros, ninguno que no se sienta honrado con vuestra alianza; pero si poseídos por el vano honor de querer llevar vuestros principios tan lejos que abandonéis el cuidado de vuestra propia felicidad, el despotismo, que sólo está adormecido, renacerá; os desgarrarán las disensiones intestinas, agotaréis vuestras finanzas y vuestros soldados, y todo eso para volver a besar los hierros que os impondrán los tiranos que os habrán sojuzgado durante vuestra ausencia; todo lo que queréis hacer se puede sin que abandonéis vuestros hogares; que los otros pueblos os vean feroces y correrán a la felicidad por el mismo camino que les habéis trazado."³

¿Quién se ofrece voluntario para enviar estas sabias palabras a la Casa Blanca?

³ Donatien Alphonse François de Sade, *Philosophy in the Bedroom*, Grove Press, Nueva York, 2002.

Bibliografía

- F. Andreatta, "Democrazia e politica internazionale: pace separate e democratizzazione del sistema internazionale", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2006, Vol. 35, Nº 2, pp. 212-233.
- S. Bastian y R. Luckham, *Can Democracy be Designed. The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies*, Zed Books, Londres, 2003.
- M. Cox, G.J. Ikenberry, T. Inoguchi, *American Democracy Promotion. Impulses, Strategie, and Impacts*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- F. Fukuyama, *Esportare la democrazia. State-building e ordine mondiale nel XXI secolo*, Lindau, Torino, 2005.
- M. Koenig-Archibugi, "Come esportare la democrazia?", *Politica internazionale*, Nº 4-5, 1997.
- M. Pei y S. Kasper, *Lessons from the Past: The American Record on Nation Building*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 2003.