



«LAS DEMOCRACIAS NO COMBATEN ENTRE SÍ» ¿Y BIEN?

Daniele ARCHIBUGI

Hace unos quince años, los estudiosos de las relaciones internacionales comenzaron a aceptar como un hecho establecido la idea de que los Estados democráticos nunca entablan guerras entre sí. Si bien es evidente que las democracias participan muchas veces en conflictos armados y que, en ocasiones, perpetrar agresiones y violan el derecho internacional, esto no parece alterar el hecho de que no combaten entre sí. Casi podría decirse que han «estipulado» una paz especial mediante algún tipo de acuerdo tácito.

Después de realizar análisis históricos y estadísticos, de crear bancos de datos y de llevar a cabo análisis de regresión múltiple, algunos estudiosos se han atrevido a concluir que esta tesis puede considerarse una ley, la única ley de aplicación universal en el campo de las relaciones internacionales. La mayor parte de las investigaciones realizadas hasta el momento no han pasado de ser

descriptivas y estadísticas, y es poco lo que se ha hecho por explicar por qué las democracias nunca se enfrentan entre sí.

Este artículo es una revisión crítica de la tesis de que las democracias nunca combaten entre sí (o, si se prefiere, de que entre las democracias existe un acuerdo de paz especial). En concreto, las preguntas que se abordan en este texto son las siguientes: ¿Hasta qué punto es sólida la evidencia histórica que demuestra que las democracias no se enfrentan entre sí? ¿Cómo puede aprovecharse esta situación para crear un mundo que, además de pacífico, sea democrático? Y, por último, ¿concuerta la política interior de los Estados democráticos con su política exterior?

Comenzaremos dando un repaso a la evidencia histórica. Algunos estudios recientes subrayan con acierto que los conflictos bélicos entre las democracias son hechos muy infrecuentes. Sin embargo, los defensores de la tesis que nos ocupa no han concedido la importancia debida a dos de los conflictos bélicos más importantes y sangrientos de los dos últimos siglos: la guerra de Secesión y la Primera Guerra Mundial. Tanto por la magnitud, como por los sufrimientos que causaron, estas guerras deben tomarse en consideración a la hora de formular una ley general sobre la conducta bélica de los Estados.

Quienes argumentan que las democracias no suelen enfrentarse entre sí no estiman que la guerra de Secesión sea un dato a tener en cuenta, en tanto en cuanto fue una guerra civil y no un enfrentamiento entre Estados soberanos. Ahora bien, este razonamiento pasa por alto que durante la primera mitad del siglo XIX, los estados de América del Norte todavía gozaban de un grado considerable de autonomía política, por no hablar ya del hecho de que el estallido de la guerra demuestra por sí solo que la existencia de un régimen democrático no es condición suficiente para mantener la paz dentro de las fronteras de un Estado.

El caso de la Primera Guerra Mundial es aún más significativo. ¿Hay que considerarla realmente como una guerra que enfrentó a los Estados democráticos con los autoritarios? Los estudios realizados hasta la fecha han clasificado a Alemania entre los Estados autoritarios y a Francia, Gran Bretaña e Italia entre los democráticos. Pero esta clasificación no concuerda con el punto de vista de los historiadores, según el cual, en la *belle époque*, todas las potencias europeas poseían sistemas políticos semejantes, que encajaban sin excepción en la categoría de las democracias inacabadas. El único país donde no existía ningún tipo de control democrático sobre la política gubernamental era Rusia (hasta la revolución de febrero de 1917), pero ello no impidió que Rusia se aliara con Francia y Gran Bretaña. Así pues, considerar que Alemania no era un

país democrático entraña una cierta exageración de la realidad. Incluso me atrevería a afirmar que la Primera Guerra Mundial es el ejemplo más emblemático (y es de esperar que lo siga siendo) de una guerra fratricida entre Estados con un tipo de organización política muy similar y unas clases dominantes notablemente integradas, hasta el punto de que en algunos casos estaban relacionadas por vínculos familiares.

Aunque la guerra de Secesión y la Primera Guerra Mundial sean los ejemplos más significativos de conflagraciones entre Estados democráticos, no son nin mucho menos casos únicos. Podría citarse también la expedición militar enviada por Francia contra la República romana en 1849, la guerra que enfrentó a España contra Estados Unidos en 1898 y otros muchos casos. Hay que reconocer que todos estos ejemplos son episodios sin gran trascendencia y que no bastan para confirmar o refutar una ley general relativa a los enfrentamientos entre las democracias. No obstante, sería muy interesante examinar los datos y las cifras bajo una nueva luz y analizar de una forma más coherente, cuando menos, los dos conflictos bélicos principales que han enfrentado a varias democracias.

Una mirada retrospectiva a los últimos cincuenta años de historia nos revela que las guerras entre Estados democráticos se han convertido en hechos más infrecuentes y de menor trascendencia. Los escasos conflictos de esta índole ocurridos durante el último medio siglo pueden atribuirse a la debilidad de los regímenes democráticos. Después de la disolución de la antigua Yugoslavia, Croacia y Serbia abrazaron la democracia (bien es cierto que de una manera más formal que real), lo que no impidió que la fragilidad política de la región la abocara a un conflicto armado. En los últimos tiempos, hemos sido testigos de otras guerras entre democracias de nuevo cuño, pero en estos casos hay que buscar las causas tanto en el proceso de transición que estaba llevándose a cabo, como en el régimen político imperante.

En el último medio siglo ha surgido un nuevo tipo de conflicto entre los Estados democráticos, que podría calificarse de «encubierto» en lugar de «abierto». Las grandes potencias democráticas, como los Estados Unidos, han llevado a cabo acciones soterradas contra gobiernos elegidos democráticamente a los que consideraban enemigos. Aunque estos conflictos no se clasifican como guerras, ilustran la posibilidad real de que un gobierno democrático, como el de Salvador Allende en Chile, sea derrocado por acciones hostiles orquestadas por otro gobierno democrático y sea sustituido por una dictadura que cuente con el apoyo de los países democráticos.

La virtual ausencia de guerras declaradas entre los países democráticos desde la Segunda Guerra Mundial se debe básicamente a

un fenómeno que ha dominado las relaciones internacionales en este periodo: la guerra fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. El terror nuclear y el conflicto político e ideológico entre Occidente y la Europa del Este hizo que entre los Estados democráticos se estableciera una alianza global que les impedía declarar la guerra por cualquier motivo distinto de la lucha contra el gran enemigo común: el comunismo soviético.

Así pues, aunque sólo sea desde el punto de vista histórico, la tesis de que las democracias no éntran en guerra entre sí debe ser abordada con mayor escepticismo que el demostrado en muchos de los estudios realizados hasta le fecha. Pese a que esta tesis haya resultado válida en el último medio siglo, no es fácil determinar con exactitud hasta qué punto ello se ha debido a unas relaciones internacionales dominadas por el miedo a la guerra nuclear y por el conflicto Este-Oeste.

Es importante añadir que los defensores de la idea de que entre los Estados democráticos hay un acuerdo tácito para mantener la paz nunca han argumentado que dichos Estados sean más pacíficos que los autocráticos. Por el contrario, basándose en las mismas fuentes estadísticas, han demostrado que los Estados democráticos son tan beligerantes como los autocráticos. Basta leer cualquier manual de historia contemporánea para advertir la gran frecuencia con que las democracias han iniciado guerras y han lanzado agresiones. Las democracias no son pacíficas en absoluto, simplemente son reacias a luchar entre ellas. Lo expuesto hasta aquí nos lleva naturalmente a preguntarnos por qué los Estados democráticos han llegado a ser tan beligerantes. Sería razonable esperar que los gobiernos elegidos democráticamente emplearan en su política exterior los métodos e instrumentos que caracterizan su política interior. En su acepción más general, la democracia es un sistema para resolver los conflictos a través del consenso y sin recurrir a la violencia. Sin embargo, cuando las democracias se enfrentan a Estados con otros sistemas políticos, dichos métodos dejan de aplicarse. ¿A quién debe culparse de esto, a los Estados democráticos o a los no democráticos?

De los principios democráticos no se deriva inexorablemente que recurrir a la guerra no esté justificado. Sólo los pacifistas más radicales se oponen de plano a todo tipo de conflagraciones; la opinión mayoritaria es más pragmática y sostiene que la guerra sólo debe emplearse como último recurso, por causas totalmente justificadas y cuando se han agotado los demás mecanismos políticos y diplomáticos. Podría incluso argumentarse que librar una guerra contra un régimen dictatorial que está cometiendo un genocidio es un deber para un Estado democrático. Ahora bien, es necesario analizar en qué circunstancias, por qué motivos, mediante

qué instrumentos y con qué resultados han librado guerras los Estados democráticos.

Un corolario de la tesis de que las democracias nunca combaten entre sí —corolario que nunca se afirma directamente pero siempre se transmite de manera subliminal— es que cuando un Estado democrático se embarca en una guerra con un Estado autocrático, el primero «tiene la razón» y el segundo no. Aun cuando se llegara a demostrar que las democracias nunca luchan entre sí, ello no implicaría que siempre luchan por motivos justos y que a los regímenes no democráticos nunca les asiste la razón. Para comenzar a examinar el fundamento de los motivos que inducen a las democracias a participar en una guerra, antes deben clasificarse las guerras en justas e injustas. Tal como lo han indicado los fundadores del derecho internacional, una guerra no puede considerarse justa desde ambos bandos. Para que se pueda decir que una guerra es justa, hay que afirmar que un bando tiene la razón y el otro no, o bien que ninguno de los dos la tiene. ¿Obraron bien los ultrademocráticos Estados Unidos al emprender una guerra contra el antidemocrático Estado de Vietnam? ¿Fue justo que el Estado democrático de Israel se enfrentara a sus autocráticos vecinos árabes en 1967? El hecho de que un Estado sea democrático no parece servir como garantía de que sólo librará guerras justas.

Cuando nos alejamos del árido mundo de las estadísticas y nos adentramos en las razones que inducen a los Estados a entrar en guerra, siempre nos vemos obligados a realizar elecciones subjetivas. Cada uno de los estudiosos expondrá su propio punto de vista: habrá quienes digan que los Estados Unidos obraron «mal» al luchar contra Corea, Vietnam y en la guerra del Golfo, mientras otros argumentarán que actuaron «bien»; y otros expresarán opiniones menos definidas. Pero «bien» o «mal» son con toda evidencia términos que están práctica o totalmente fuera de lugar en un debate académico. Aun partiendo de la idea de que es imposible realizar una clasificación que contente a todos los estudiosos de las relaciones internacionales, yo sugeriría a los defensores de la tesis de que existe un acuerdo tácito de paz entre las democracias que trataran de diseñar una clasificación cualitativa de los conflictos bélicos. Probablemente, ellos serían los primeros que se sorprenderían al descubrir cuántas guerras injustas han librado los regímenes democráticos desde la Segunda Guerra Mundial. Este ejercicio académico pondría al descubierto los fundamentos ideológicos implícitos en la tesis de que las democracias no combaten entre sí, permitiendo que aflorasen los juicios de valor que hasta ahora han quedado ocultos tras los estudios estadísticos y los análisis de regresión. Lamentablemente, desde el punto de vista teórico, dicho ejercicio revelaría que las democracias distan mucho de aplicar a las relaciones internacionales los principios que rigen su política

interior. En algunas ocasiones (como, por ejemplo, en la Segunda Guerra Mundial), los Estados democráticos actuaron objetivamente en defensa de la democracia al enfrentarse a los regímenes autocráticos; mas, en otras ocasiones, fueron a la guerra sin otro propósito que defender sus intereses.

Puesto que ya se han consagrado tantos estudios a la relación entre la guerra y la democracia, quizá haya llegado el momento de ampliar el debate para realizar un estudio general del carácter de la política exterior que ponen en práctica las democracias. Saber que las democracias no combaten entre sí no es fundamento suficiente para considerar que su política exterior es adecuada. Podemos y debemos esperar más de ellas; al fin y a la postre, sería justo y conveniente que se atuvieran a sus principios fundamentales no sólo en los asuntos internos, sino también en los externos. Quienes creen en los principios democráticos (como los defensores de la tesis de que las democracias no combaten entre sí), deberían exigir que los gobiernos democráticos se comportasen democráticamente tanto dentro de su jurisdicción como en sus relaciones con otros Estados.

A los estudiosos de las relaciones internacionales que favorecen los análisis cuantitativos les aconsejaría que emprendieran un nuevo ejercicio empírico, con un ámbito más amplio del que ha venido siendo habitual. El objetivo de dicho ejercicio sería analizar si existe algún tipo de correlación entre la línea de conducta que los Estados siguen en su propio territorio y la que adoptan en sus relaciones exteriores. La política interior de los Estados ya ha sido objeto de numerosos estudios y se ha sintetizado en diversos indicadores. En aras de la sencillez, podríamos limitarnos a tomar en consideración los informes anuales de Freedom House (*Freedom in the World*), que asignan a todos y cada uno de los Estados del mundo una puntuación por su actuación en el campo de los derechos políticos y otra relativa al área de las libertades civiles. Ambos instrumentos de medida están firmemente consolidados, lo que no impide que también sean altamente controvertidos. Mas lo que todavía no se ha intentado nunca es medir el «carácter democrático» o la conducta ética de los Estados en su política exterior. A continuación propondré algunos criterios que podrían servir de guía para diseñar índices cuantitativos apropiados para dichos análisis.

a) La participación directa en conflictos armados. Que un Estado esté implicado en una guerra indicada que ha sido incapaz de resolver sus controversias recurriendo a medios pacíficos. Así pues, un Estado beligerante es un mal miembro de la comunidad internacional.

b) La participación indirecta en conflictos armados, mediante apoyos políticos, estratégicos o militares a los combatientes.

c) La implicación de acciones «encubiertas» contra otros Estados, apoyo a los movimientos terroristas o a las operaciones de los servicios secretos y a toda actividad contraria al principio democrático de transparencia de las actuaciones.

d) El porcentaje del Producto Nacional Bruto que se asigna al gasto militar. Un país que dedique una proporción elevada de sus recursos a las fuerzas armadas constituye una amenaza para otros Estados y demuestra su incapacidad para establecer unas relaciones exteriores de cooperación con sus vecinos.

e) La cantidad de armamento exportado a otros países. Comerciar con armas y otros instrumentos bélicos aumenta la tensión política y militar.

f) La participación en las actividades de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, así como la contribución económica a su mantenimiento. Siendo así que el propósito de las organizaciones internacionales es resolver conflictos sin recurrir a la fuerza, prestarles apoyo es un medio de reforzar la paz internacional.

g) El respeto al derecho internacional, a los tratados internacionales y a la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia. Para crear un clima de cooperación internacional, es asimismo importante reforzar los canales establecidos para resolver los conflictos por medios pacíficos y legales.

h) La participación directa o económica en las misiones de paz, incluidas las de los «cascos azules» y los «cascos blancos» de la ONU, y el apoyo a las organizaciones internacionales no gubernamentales. La contribución al desarrollo de una sociedad internacional democrática se funda, entre otras cosas, en las intervenciones democráticas orientadas a prevenir y a regular los conflictos que puedan estallar.

i) La ayuda a los países pobres y a las poblaciones afectadas por catástrofes naturales. En este caso, el principio que está en juego no es tanto la democracia como la solidaridad. Uno de los objetivos de las sociedades democráticas es la redistribución de los recursos y, según los valores democráticos, dicha redistribución debe tener lugar no sólo en el ámbito intraestatal, sino también en el interestatal.

Los cinco primeros puntos son de carácter «negativo» (por lo que la puntuación de un país es más baja cuanto más elevado sea el valor del índice en cuestión), y los cuatro siguientes de carácter «positivo». En mi opinión, cabe esperar una correlación positiva entre los indicadores de la democracia interna (tales como los de Free-

«Las democracias»
no combaten entre sí.»
¿Y bien?

dom House) y los indicadores de la buena conducta en el ámbito internacional (reflejada en los nuevos puntos enunciados anteriormente). Ciertamente, sería lamentable descubrir que los países democráticos demuestran un comportamiento peor que los países no democráticos en la escena internacional. Algunos países de pequeño y mediano tamaño, como por ejemplo, Suiza, Holanda y los países escandinavos, son a todas luces modélicos tanto en lo relativo a su sistema democrático interno, como en la creación de unas condiciones favorables para crear una sociedad internacional pacífica, unida y que, con el tiempo, llegue a ser democrática. Ahora bien, en mi opinión, cabría esperar que un análisis comparativo ponga en evidencia que el país democrático más poderoso del mundo, es decir, los Estados Unidos, adopta una política exterior que no se ajusta en absoluto a los principios que sirven de fundamento a su política interior. Un análisis de esta índole podría influir en la opinión pública y en los gobiernos. Si los criterios empleados para valorar la política exterior fueran la justicia y la democracia, es posible que los gobiernos comenzaran a modificar su conducta. Quién sabe, incluso podría ocurrir que los mandatarios y la opinión pública de los Estados Unidos empezaran a pensar que los valores y principios altruistas en los que se funda la vida política interna de su país también deben aplicarse a la vida política internacional.

Volviendo al problema de la democracia mundial, la tesis de que las democracias no combaten entre sí podría inducir a pensar que todo cuanto se necesita para lograr una sociedad democrática global es lograr que todos los Estados de la Tierra abracen los principios de la democracia. El aumento del número de países democráticos es sin lugar a dudas un factor clave para la consolidación de una sociedad informada por los valores y procedimientos democráticos. Ahora bien, suponer que la adopción de un régimen democrático por parte de todos los Estados bastaría para que la democracia se implantara en el ámbito de las relaciones internacionales mundiales sería incurrir en una simplificación excesiva. La experiencia histórica nos demuestra que la resistencia a aplicar los principios democráticos a las relaciones internacionales demostrada por diversos Estados democráticos es uno de los principales obstáculos para alcanzar una democracia mundial. Lo que no equivale a decir que los Estados autocráticos se conduzcan mejor que los democráticos en este sentido. Mas también es cierto que tendemos a albergar escasas esperanzas con respecto a los gobiernos autocráticos, sobre todo en lo que a las relaciones internacionales se refiere. Nunca nos sorprende que una dictadura se lance a una guerra de agresión; y cuando ello ocurre, la prioridad máxima es dar con los instrumentos adecuados para combatir contra ese Estado. Lo que sí nos sorprende es que una dictadura decida apoyar una buena causa democrática. ¿No fue una contradicción, por ejemplo, que la Unión Soviética de Brézhnev apoyara la lucha sudafricana contra el *Apartheid* con mu-

cha mayor determinación que la mayoría de los Estados democráticos? En esas circunstancias, ¿puede decirse que la política exterior de los Estados Unidos y de la Unión Soviética se diseñó en función de los principios que informaban su política interior o que, por el contrario, se basó en sus intereses internos?

El avance hacia la democracia mundial depende en buena medida de los Estados democráticos. Ahora que, por vez primera en la historia, más de la mitad de la humanidad está gobernada por gobiernos electos, es indispensable que las fuerzas de la democracia realicen un esfuerzo suplementario para aplicar sus principios tanto en el ámbito interior como en el internacional.

Afirmar que las democracias no combaten entre sí (afirmación debatible desde el punto de vista histórico) no contribuye a mejorar su vida política interna ni tampoco fomenta la democratización de las relaciones internacionales. Mas si pudiéramos inducir a los gobiernos democráticos a aplicar los principios de su política interior a su política exterior, probablemente avanzaríamos mucho en el camino hacia una paz democrática auténtica y duradera.

Traducción de María Cormiero
