

# Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos \*

FRANCISCO JAVIER PEÑAS  
Universidad Autónoma de Madrid

La tesis de la paz democrática, aquella que sostiene que las democracias no se hacen la guerra entre ellas, está adquiriendo una importancia creciente en la literatura de relaciones internacionales. Sus puntos fuertes son su conexión con las ideas kantianas y, de este modo, con la teoría normativa, su supuesta

base histórica y su capacidad de explicación del comportamiento de los Estados. Tras el fin de la Guerra Fría la teoría ha sido traducida en política estatal. En el presente artículo se analiza su formulación teórica y política y se recogen las aportaciones de algunos de sus críticos.

La tragedia de las tres grandes revoluciones político-sociales de la modernidad —la Revolución Americana, la Revolución Francesa y la Revolución Rusa de octubre del 1917— fue su triunfo en solitario. Los llamamientos a la realización universal de sus ideales, a la independencia de los imperios autocráticos y a la construcción de una nación libre de hombres libres, sobre bases nuevas en la tierra prometida, en el caso de la Revolución Americana; al derrocamiento de las monarquías europeas, y a que los súbditos de éstas se convirtieran en ciudadanos y abrazaran las ideas de la libertad y de los derechos del hombre, en el caso de la Revolución Francesa; y a la revolución proletaria que debería desencadenarse en Alemania para luego extenderse por toda la Europa capitalista, en el caso de la Revolución de Octubre, no se materializaron en revoluciones hermanas. De esta manera, la plasmación de sus ideales universalistas quedó encerrada en los confines de las fronteras estatales donde la revolución había triunfado. Las revoluciones tuvieron que adaptarse a la soledad y a la hostilidad de los otros Estados. En definitiva, la organización de los hombres en Estados separados, la parcelación estatal, pudo a la postre más que las ideologías universalistas, y los Estados revolucionarios tuvieron que hacerse cargo, en los términos que su ideología les llevaba a rechazar, del problema de las relaciones entre Estados y la guerra.

**De la misma forma, el liberalismo sólo pudo triunfar como tradición, como discurso y como ideología en la medida en que asumió y encabezó la parcelación estatal.** Desde mediados del siglo pasado, el liberalismo empezó a dejar de ser un movimiento político específico, forjado en la lucha contra las monarquías feudales y autocráticas, para empezar a ser una ideología, un *ethos*, en palabras de A.

---

\* Este trabajo forma parte de los materiales para un próximo libro que Rafael del Águila y este autor están escribiendo y que se titulará *La razón de Estado en el nuevo (des)orden mundial*. Agradezco a mi compañera Alicia Campos su ayuda en la redacción de estas páginas.

Arblaster, «vago y de alguna manera errático... pero en cualquier caso influyente en la determinación de las actitudes y los puntos de vista en el nivel más fundamental, en el nivel de las asunciones»<sup>1</sup>. El liberalismo se había convertido en la gran tradición de la modernidad occidental. El liberalismo, discurso crítico de la política exterior de las monarquías conservadoras, firme creyente en la armonía de intereses de todos los hombres una vez liberados de los yugos autocráticos, y en el progreso que vendría de la mano del libre comercio y del gobierno representativo tuvo, una vez en el poder, que ajustar cuentas no con una organización política creada *ex novo* a su imagen y semejanza, sino con la herencia de unos Estados que se habían ido configurando en siglos de guerras dinásticas y religiosas.

El liberalismo se enfrentó con el sistema de Estados antes de que su discurso fuera hegemónico. Pero en su mismo despliegue ayudó a consolidar la división internacional mediante la soberanía popular encarnada en el nacionalismo. La idea de la humanidad como comunidad moral quedó en segundo plano, la idea de igualdad moral de todos los hombres pasó por el tamiz de las fronteras, el Estado se convirtió en el único ámbito donde luchar por la libertad y los deberes morales se jerarquizaron entre los debidos a los nuestros y los debidos a los otros. Las relaciones internacionales se convirtieron en la Némesis del liberalismo, y así hasta nuestros días<sup>2</sup>.

La tensión entre universalismo y particularismo recorre todo el pensamiento occidental. Es esta tensión la que tuvo que asumir en su discurso el liberalismo al convertirse en la ideología dominante de la modernidad.

Y esta tensión no se manifiesta en ningún ámbito teórico de forma más aguda que en la disciplina de las relaciones internacionales. El discurso liberal en relaciones internacionales ha estado escindido —contraponiendo la organización liberal del ámbito doméstico y las relaciones anárquicas de la realidad internacional— o paralizado por esa misma tensión. Quizá sea ahora cuando el nivel de homogeneidad sistémica en el mundo, o por lo menos entre los poderosos, es tan abrumador, comparado con la turbulenta historia de Europa en el último tercio del siglo XIX y en el siglo XX, cuando el discurso liberal esté en situación de intentar ajustar cuentas con esa contradicción que lo atraviesa. Pasemos a examinar uno de esos intentos.

### *La tesis de la paz democrática*

De forma extremadamente resumida la tesis de la paz democrática podría sintetizarse en tres puntos: 1) históricamente las democracias liberales nunca o casi nunca se han hecho la guerra; 2) las democracias liberales no son más propensas a la guerra que los Estados no democráticos, pero tampoco lo son menos; 3) aunque las democracias liberales no se hacen la guerra entre ellas, sí han tenido conflictos armados con los Estados no liberales.

<sup>1</sup> A. Arblaster, *The Rise and decline of Western Liberalism*, Oxford, Blackwell, 1984, p. 6.

<sup>2</sup> S. Hoffmann, *Janus and Minerva*, Boulder, Co., Westview Press, 1987, p. 398.

Cabría interrogarse cómo intenta la tesis de la paz democrática salvar esa contradicción que detectábamos en el discurso liberal entre los valores que propugnaba para el ámbito interno y los que se veía *obligado* a esgrimir en las relaciones entre Estados. La tesis de la paz democrática no pasa por alto esa tensión y contesta que ésta permanecerá hasta que desaparezcan los Estados no liberales, y las relaciones internacionales no se pueden abordar con el espíritu de compromiso y arreglo con el que se dirimen los conflictos internos en los Estados liberales. Sólo entonces, cuando los regímenes no liberales hayan dado paso a la democracia, el Estado liberal podrá exhibir en cuestiones internacionales un perfil tan bajo como el que, supuestamente, exhibe en la política interna.

Varias razones avalan la importancia de esta tesis en la reflexión actual sobre relaciones internacionales. Una fútil pero indicativa es que se le dedican muchas páginas en revistas y libros especializados. En segundo lugar, nuestra tesis es importante porque toca todos los registros. Tiene una base filosófica: en su formulación original por Doyle, en «Kant's Liberal Legacies and Foreign Affairs», lo que este autor se propone es mostrar cómo el ensayo kantiano *La Paz Perpetua* puede ser utilizado como una explicación coherente de dos importantes regularidades en la política mundial: la tendencia de los Estados liberales a ser pacíficos en sus relaciones mutuas y belicosos en sus relaciones con los Estados no liberales<sup>3</sup>. La herencia de Kant, de su concepción del individuo, de la historia y del tipo de régimen que permita al individuo llevar una vida racional y moral impregna la tesis que estamos examinando. Este pedigrí filosófico, este trasfondo kantiano, tiene la indudable ventaja de conectar la teoría con la discusión normativa, que habitualmente se desarrolla en paralelo a la discusión canónica en el ámbito de la disciplina de las relaciones internacionales. Pero es ésta también una tesis que se basa en una evidencia histórica cuantitativa que, aunque dudosa, no es habitual en tratados de relaciones internacionales o de teoría política. Pretende alcanzar en su desarrollo el estatuto de teoría, es decir, establecer una relación causal entre una variable independiente (estructuras políticas democráticas en el nivel de las unidades) y una variable dependiente (la comprobada ausencia de guerra entre los Estados democráticos) y ser capaz de explicar esa relación<sup>4</sup>. Por último, tiene una importante relevancia histórica y política: histórica, porque en la actual coyuntura mundial la mayoría de los Estados ricos y poderosos son democracias liberales, y aquellos que no lo son —caso de Rusia o China— no formulan un horizonte alternativo al propuesto por el discurso liberal. La relevancia política de esta tesis puede explicarse en muy pocas palabras: la extensión de la democracia y el libre mercado es la política oficial de Estados Unidos y de los países occidentales, y esta política, o por lo menos su retórica, vincula explícitamente la paz mundial a la democracia en los Estados, y en algunas ocasiones los portavoces oficiales mencionan explícitamente esta tesis.

<sup>3</sup> M. W. Doyle, «Reflections on the Liberal Peace and Its Critics», en M. E. Brown, S. M. Lynn-Jones y S. E. Miller (eds.), *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1996, p. 358

<sup>4</sup> C. Layne, «Kant or Cant. The Myth of Democratic Peace», en M. E. Brown *et al* (eds.), *op. cit.*, p. 157, n. 1.

No nos detendremos en la evidencia empírica ni examinaremos con detenimiento el opúsculo kantiano, sino que nos centraremos en las proposiciones teóricas y políticas y recogeremos algunas de las críticas que esta tesis ha recibido en la literatura de las relaciones internacionales.

### *La paz democrática en Doyle y Russett*

En su primer artículo<sup>5</sup>, Doyle utiliza como evidencia histórica los análisis de M. Small y J. D. Singer<sup>6</sup>. De la obra de estos autores extrae un lista de guerras internacionales acontecidas en el período que va desde 1817 (fecha de una de las guerras de Gran Bretaña en la India) hasta finales la guerra irano-iraquí que comenzó en 1980. De la lista original de Small y Singer, Doyle excluye las llamadas «operaciones encubiertas» y todos aquellos conflictos que no pueden ser considerados internacionales, sino solamente guerras civiles. Previamente Doyle, a partir de diversas fuentes, había elaborado una lista de Estados y los períodos durante los cuales podía considerarse que habían sido liberales.

No creo que lo más relevante para este trabajo sea entrar en la discusión sobre la fortaleza o debilidad de la base empírica de los análisis de Doyle y Russett. Baste con mencionar que para estos autores la evidencia es suficiente como para afirmar, en palabras de J. S. Levy<sup>7</sup>, que «esta ausencia de guerra entre los Estados democráticos es, de todo cuanto tenemos, lo que más se acerca a una ley empírica en el campo de las relaciones internacionales», o en las de B. Russett que «es una de las pocas generalizaciones no triviales y no tautológicas de las que podemos hacer sobre las relaciones internacionales»<sup>8</sup>.

En su artículo Doyle identifica al liberalismo como una ideología diferenciada y un conglomerado de instituciones que dan forma a las capacidades y a las percepciones en política exterior de todas aquellas sociedades, desde las socialdemócratas a las liberales<sup>9</sup>. Las políticas exteriores de estas sociedades no pueden ser explicadas adecuadamente en términos exclusivos de equilibrio de poder, mecanicismo por el que el liberalismo siente una cierta desconfianza. El liberalismo no

<sup>5</sup> «Kant's Liberal Legacies and Foreign Affairs», en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, núms. 3 y 4, 1983.

<sup>6</sup> *Resort to Arms*, Beberly Hills, Ca., Sage Publications, 1984. Otros análisis histórico-empíricos habitualmente utilizados en esta literatura son M. Small y J. D. Singer, «The War Proneness of Democratic Regimes, 1816-1965», *The Jerusalem Journal of International Relations*, núm. 1, 1976; R. J. Rummel, «Libertarianism and International Violence», *Journal of Conflict Resolution*, núm. 27, 1983; E. Weede, «Democracy and War Involvement», *Journal of Conflict Resolution*, núm. 28, 1984; S. Chan, «Mirror, Mirror on the Wall...: Are the Freer Countries More Pacific?», *Journal of Conflict Resolution*, núm. 28, 1984; Z. Maoz y S. Abdolali, «Regime Type and International Conflict», *Journal of Conflict Resolution*, núm. 33, 1989, y C. R. Ember, M. Ember and B. Russett, «Peace between Participatory Politics: A Cross-Cultural Test of the "Democracies rarely Fight Each Other" Hypothesis», *World Politics*, vol. 44, núm. 4, 1992.

<sup>7</sup> «Domestic Politics and War», en R. Rotberg y T. K. Rabb (eds.), *The Origins and Prevention of Major Wars*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 88.

<sup>8</sup> *Controlling the Sword: the Democratic Governance of National Security*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1990, p. 123

<sup>9</sup> Nosotros llamaríamos liberales a las sociedades que Doyle llama *laissez-faire societies*.

es de por sí pacífico, ni el comedimiento es uno de sus rasgos característicos en política exterior. Sin embargo, las intenciones pacíficas y la moderación que el liberalismo exhibe en algunos aspectos de su política exterior abre la posibilidad y la perspectiva de un mundo pacífico gracias a la expansión de una paz separada entre las sociedades liberales. Doyle se propone en su artículo demostrar las diferencias entre la práctica liberal frente a otras sociedades liberales y la muy diferente práctica de las sociedades liberales frente a las no liberales.

Para Doyle el liberalismo debe identificarse en primer lugar con la importancia dada a la libertad individual, al derecho del individuo a ser tratado y al deber de tratar a los demás como sujetos éticos, no como objetos o como medios. Este principio, según Doyle, da lugar a tres grupos de derechos y a cuatro instituciones esenciales. Estos tres grupos de derechos son los que se podrían agrupar como libertad negativa —libertad de prensa, de palabra, de conciencia, de propiedad—, aquellos que cabrían bajo la rúbrica de libertad positiva —derechos económicos y sociales, igualdad de oportunidades, etc.—, y por último, el derecho a la participación y a la representación política como garantía de los otros dos.

Aunque el liberalismo *liberal* (o conservador) y el liberalismo *socialdemócrata*<sup>10</sup> resuelven las contradicciones y paradojas que surgen entre estos grupos de derechos de formas diferentes, todo el espectro del liberalismo está comprometido con cuatro instituciones que Doyle considera esenciales: 1) los ciudadanos son iguales ante la ley y poseen otras libertades fundamentales; 2) los magistrados que ejercen la soberanía del Estado derivan su autoridad del consentimiento del electorado y ejercen su autoridad sin otras cortapisas que el respeto a la ley; 3) la economía descansa sobre el reconocimiento de la propiedad privada, incluso sobre los medios de producción, y 4) las decisiones económicas, tanto internas como internacionales, están determinadas principalmente por la oferta y la demanda y deben estar libres de un control restrictivo por parte de la burocracia. De estas cuatro instituciones liberales mencionadas por Doyle merece la pena extraer uno de sus corolarios, pues será pertinente para lo que sigue: este Estado liberal no está sujeto a la autoridad de otros Estados, ni la monarquía ni una casta militar detentan autoridad o prerrogativas especiales sobre la política exterior.

En el campo de la política exterior, el liberalismo, aunque atravesado por debilidades y contradicciones, ha conseguido éxitos espectaculares. Tanto éxitos como debilidades tienen su fuente en las implicaciones internacionales de los principios e instituciones liberales. Dos son de especial importancia. La primera es que los Estados tienen el derecho a la no intervención extranjera en sus asuntos. En la medida en que los ciudadanos moralmente autónomos tienen derecho a la libertad, los Estados que los representan tienen derecho a la independencia. Una vez que los Estados se respetan mutuamente estos derechos, los individuos, libres de interferencias, pueden establecer vínculos internacionales —comerciales o académicos, menciona Doyle— y crear así redes de respeto mutuo. Estas relaciones de mutuo respeto entre las democracias liberales han sido muy efectivas, de tal manera que aunque **«los Estados liberales se han visto implicados en numerosas**

<sup>10</sup> Aquí adapto la terminología de Doyle, «conservative liberalism and "liberal" or "social democratic" liberalism».

**guerras con Estados no liberales, los estados liberales constitucionales establecidos todavía no se han visto envueltos en ninguna guerra entre ellos»<sup>11</sup>.**

De la comparación de las listas antes mencionadas, Doyle extrae otra conclusión que considera muy significativa políticamente: cuando los Estados se ven forzados a decidir en qué lado de una contienda que se vislumbra se situarán, los Estados liberales siempre se agrupan en un mismo bando, a pesar de los múltiples y complejos factores que influyen en la elección de un curso de acción en política internacional.

No entraremos aquí en las páginas que nuestro autor dedica a rebatir las posibles explicaciones realistas a este fenómeno, según él estadísticamente probado. Baste decir que Doyle concluye que si el realismo es incapaz de explicar esta paz entre los Estados liberales tampoco la teoría liberal ha aportado guías muy útiles. Los argumentos liberales más comunes —la resistencia de los ciudadanos a pagar la consecuencias de las guerras, o el espíritu benéfico del comercio— se muestran débiles cuando se constata que los regímenes liberales «son tan agresivos y propensos a la guerra con los Estados no liberales como cualquier otro Gobierno o cualquier otra sociedad»<sup>12</sup>.

Para M. Doyle, Kant, en su opúsculo de 1795, *La paz perpetua*<sup>13</sup>, «al mismo tiempo da cuenta del **por qué** los Estados liberales permanecen en paz entre ellos y de **cómo** la unión pacífica se expandirá... mediante una evolución que hará surgir la armonía de la misma desarmonía de los hombres»<sup>14</sup>. Siguiendo a Kant, Doyle nos remite al primer artículo definitivo, que reza que la constitución del Estado debe ser republicana. Por republicana, Kant entiende una sociedad política que ha logrado resolver el problema de combinar la autonomía moral, el individualismo y el orden social. La propiedad privada y la economía de mercado son los pilares de la esfera privada. La esfera pública estará organizada en torno a la libertad e igualdad jurídica de los ciudadanos, al gobierno representativo y a la separación de poderes. El segundo artículo definitivo describe cómo las repúblicas liberales establecen la paz entre ellas y cómo esta paz se va expandiendo al unirse a ella más y más repúblicas. El tercer artículo definitivo nos habla de la ley cosmopolita, la hospitalidad universal. Para Doyle, Kant demuestra «que las repúblicas que sean justas en su organización interna, que se basen en el consentimiento, presumen que las otras repúblicas también se basan en el mismo principio de consentimiento, son justas y, por tanto, merecen la búsqueda de acuerdos»<sup>15</sup>. La experiencia de la cooperación se retroalimenta y engendra así una cooperación aún más estrecha. Por su parte, el derecho cosmopolita permite el desarrollo del espíritu del comercio, que para la teoría liberal es todo menos un juego de suma cero. El mutuo beneficio y la exclusión de las decisiones sobre la producción y la distribución de la esfera de acción del Estado eliminan además potenciales conflictos. Aunque ninguna de estas tres características parece ser suficiente para mantener la paz, tomadas en

<sup>11</sup> Subrayado en el original. «Kant's Liberal...», *op. cit.*, p. 213.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 225

<sup>13</sup> Para una excelente recopilación de ensayos sobre el opúsculo kantiano ver R. Aramayo, J. Muguerza y C. Roldán (eds.), *La paz y el ideal cosmopolita de la Ilustración*, Madrid, Tecnos, 1996.

<sup>14</sup> M. W. Doyle, «Kant's Liberal...», *op. cit.*, p. 227.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 230

su conjunto pueden conectar con un alto grado de plausibilidad los rasgos de los regímenes liberales con la existencia de la paz democrática. Históricamente los vínculos proporcionados por los derechos e intereses liberales han demostrado ser un fundamento muy firme de una política mutua de no agresión.

Nuestro autor dedica la segunda parte de su extenso artículo a analizar la otra cara de la paz democrática: la belicosidad de los Estados liberales con los no liberales.

Las relaciones de los países democráticos con los no democráticos han estado caracterizadas para Doyle por tres rasgos: por la vehemencia imprudente que, siguiendo a Hume, tiene como resultado la carencia de espíritu de negociación; por la desidia y supina complacencia que, también siguiendo a Hume, da lugar al aislacionismo o a la falta de vigilancia, y finalmente, por la incertidumbre inducida por la «ambigüedad moral de los principios liberales que gobiernan la distribución internacional de la propiedad»<sup>16</sup>. Me detendré en el primero de los rasgos mencionados.

Por imprudencia vehemente entiende Doyle la incapacidad para llevar una política ajustada a la realidad de los intereses en conflicto y moderada en sus pretensiones. Doyle sostiene que la política liberal hacia los Estados no liberales poderosos se ha caracterizado por convertir los intereses en conflicto en cruzadas entre el bien y el mal, por ser incapaz de explotar las contradicciones en el seno de las alianzas no liberales y por la demostrada ineficacia para negociar un acomodo de intereses mutuamente ventajosos. En lo que se refiere a los Estados no liberales débiles la política liberal se ha caracterizado por un «imperialismo espasmódico», la confusión y los vaivenes. La política liberal ha sucumbido al intervencionismo, dirigido a crear sociedades liberales, promoviendo el desarrollo y la estabilidad política, pero en la mayoría de los casos no ha logrado sus objetivos.

Nuestro autor identifica dos fuentes de tales errores. En primer lugar, los Estados liberales, fuera de la unión pacífica, están atrapados en el estado de guerra internacional. En segundo lugar, «el mismo efecto pacificador que las restricciones constitucionales, los intereses comerciales compartidos y el respeto internacional por los derechos individuales ejercen en las relaciones entre los Estados liberales, pueden, en las relaciones con los Estados no liberales, exacerbar los conflictos»<sup>17</sup>. La sospecha de que los Estados no liberales están en guerra contra sus propios pueblos y las posibilidades que la división de poderes y la elección democrática abren para influir en la política exterior, pueden ser causa de una política de los Estados liberales contraria a los principios de prudencia diplomática.

En un artículo posterior<sup>18</sup> Doyle refina sus argumentos y nos señala una doble herencia liberal: la pacifista y la imperialista. Con respecto a la primera vuelve otra vez a Kant, con una referencia previa a Schumpeter y a los principios definitivos de la Unión pacífica. La herencia imperialista nos remite a Maquiavelo y a su idea de gloria y de seguridad por medio de la expansión: en la medida en que las repúblicas liberales desconfían de aquellos Estados cuya acción no está limitada

<sup>16</sup> Ibid., p. 324.

<sup>17</sup> Ibid., p. 324.

<sup>18</sup> «Liberalism and World Politics», *American Political Science Review*, vol. 80, núm. 4, 1986.

por su carácter representativo, los Estados liberales están dispuestos a imponer, por la fuerza si fuera necesario, la democracia, la propiedad privada y los derechos individuales, tanto más cuanto que esos Estados que no respetan lo anterior carecen de legitimidad interna y, por tanto, de legitimidad internacional.

Dos rasgos distinguen las propuestas de B. Russett<sup>19</sup> de la de M. Doyle. En primer lugar, lo que en Doyle es un recurso a Kant para explicar una cierta evidencia empírica —recurriendo al opúsculo kantiano para explicar los hallazgos de, por ejemplo, Singer y Small—, en Russett es un intento de construir una teoría en el sentido más fuerte del término. Es decir, se pretende vincular y explicar la relación entre una variable independiente —el carácter democrático de un régimen estatal— con una variable dependiente —la ausencia de guerra entre las democracias— y hallar las relaciones causales entre estas dos variables. En segundo lugar, en la obra de Russett está ausente el análisis que Doyle realiza en la segunda parte de su largo artículo «Kant's Liberal Legacies...» sobre las causas y rasgos de la belicosidad de los regímenes democráticos con los no democráticos, en el que recurre a clásicos del pensamiento, como Maquiavelo o Hume, para explicar aquellos impulsos de la cultura política liberal que la dotan de su particular proclividad a la expansión que la impregnan de un *ethos* imperialista.

Para B. Russett la tesis —«proposición»— de la paz democrática es compleja. Es una afirmación empírica —las democracias casi nunca se hacen la guerra— cuya razones se basan en una afirmación prudencial<sup>20</sup> —tienen otros medios de resolver los conflictos entre ellas— y es también una proposición normativa —creen que las democracias no deben luchar entre ellas—. Según este razonamiento, la consecución de la paz internacional está indisolublemente ligada al carácter de los regímenes políticos: cuantas más democracias haya, mas amplia será la zona de paz y menos enemigos tendrán las democracias<sup>21</sup>.

La formulación de la tesis de la paz democrática en Russett tiene tres puntos: 1) los sistemas políticos democráticos operan con cortapisas que les hacen más pacíficos en sus relaciones con otras democracias, lo que no implica que sean necesariamente más pacíficos en sus relaciones con sistemas no democráticos; 2) en el moderno sistema mundial las democracias son menos propensas a utilizar la violencia contra otras democracias que contra no democracias; es más, no hay ningún caso en el sistema internacional moderno «en el que una democracia soberana y estable haya hecho la guerra a otra democracia»<sup>22</sup>, y 3) las relaciones pacíficas entre las democracias derivan de algunos de los rasgos propios de sus sistemas políticos y no exclusivamente de causas económicas o geopolíticas.

El problema para la teoría no es señalar el hecho empírico, sino encontrar su explicación. Tras desechar las explicaciones alternativas tradicionales —realistas, institucionalistas, etc.— Russett sitúa en el ámbito de la paz democrática dos grandes explicaciones, una que pone el énfasis en las normas y otra segunda que busca la explicación fundamentalmente en las instituciones políticas democráticas.

<sup>19</sup> B. Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

<sup>20</sup> *Prudencial*, cabría decir política.

<sup>21</sup> B. Russett, *op. cit.*, p. 4.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 11.

En el primer caso, se trata de la extensión de un principio básico de la cultura democrática a las relaciones entre Estados: que los conflictos deben resolverse sin el recurso a la fuerza, mediante un proceso político democrático que dé lugar a una mayoría y a una minoría. Según esta hipótesis la cultura política, las percepciones y las prácticas que dan lugar al compromiso y a la resolución pacífica de conflictos sin la amenaza de la fuerza se extenderá más allá de las fronteras. Si el pueblo en una democracia se considera autónomo y bajo el autogobierno, respetará los derechos de los otros siempre que los considere soberanos y, por tanto, no susceptibles de ser arrastrados a políticas exteriores violentas por las decisiones de una élite que se sirve a sí misma. Por el contrario, los Estados autocráticos que no pueden considerarse representativos estarán dominados por elites de las que, al no respetar los derechos de sus pueblos, no puede esperarse que sean respetuosos con los derechos de otros. Los liberales se beneficiarán de la presunción de amistad por parte de otros liberales; los no liberales se enfrentarán a la presunción de enemistad<sup>23</sup>.

La explicación institucional sostiene que en las democracias los mecanismos de la división y el equilibrio de los poderes del Estado y la necesidad del debate público para conseguir el apoyo a determinadas decisiones frenarán o retrasarán el uso de la violencia a gran escala en caso de conflicto internacional; estos límites a la acción de los gobernantes serán percibidos como tales por otros gobernantes democráticos, por lo que no existirá la amenaza de ataque por sorpresa y se confiará en mecanismos de resolución pacífica de los conflictos. Estos límites a la acción de los gobernantes estarán ausentes en los Estados autocráticos y, por tanto, la posibilidad de desencadenar una guerra de forma rápida es más alta; en tales casos los líderes de los sistemas democráticos pueden considerar la posibilidad de una guerra preventiva; en cualquier caso, los líderes autocráticos pueden considerar dichos límites a la acción de los líderes democráticos como una debilidad a explotar y, por consiguiente, exigir concesiones en caso de conflicto; por su parte, los gobernantes democráticos estarán dispuestos a iniciar una guerra a gran escala antes que ceder a tales presiones<sup>24</sup>.

En realidad, ambas explicaciones son complementarias. No sólo porque posiblemente, según sostienen los proponentes de la tesis, sea un haz de causas —y no una sola— el que explique la paz democrática, sino porque la cultura y las instituciones democráticas raramente existen la una sin la otra.

#### *Constructivismo: identidades, intereses y valores liberales*

Quizá la aplicación de lo que se ha denominado, en teoría de relaciones internacionales, *constructivismo* a la tesis de la paz democrática sea la aportación que puede ser más fructífera. En cualquier caso supondría la conjunción de la tendencia metodológica más atractiva y sugerente, con la tesis que está llamada a ocupar un papel central en la disciplina de la política mundial.

<sup>23</sup> Ibid., pp. 31-32.

<sup>24</sup> Ibid., p. 40.

Pero antes de reseñar las aportaciones a la tesis de la paz democrática desde una metodología constructivista, sería conveniente dar unos pasos previos.

En primer lugar, recuperar la idea de W. J. Dixon<sup>25</sup> de considerar el conflicto internacional como un proceso que se desarrolla en diversos estadios y no como una situación puntual —una foto fija— donde inicio y resolución son un solo y único momento. Hay posibilidad de conflictos en la política internacional, pero la forma como sean vividos por los Estados, las aptitudes con que se aborden, las respuestas que se propongan... no están determinados de antemano, sino que pueden cambiar en el curso del proceso, dando lugar a diversos y distintos desarrollos. Además, no hay una relación automática e inmediata entre conflicto y repuesta armada —de hecho las guerras son escasas—, ni la estructura determina el curso de los estadios del conflicto.

Una segunda puntualización previa sería considerar las alianzas y contraalianzas entre Estados no como fruto o necesidad del equilibrio de poder, sino como el resultado de lo que S. M. Walt denomina equilibrio de amenazas<sup>26</sup>. Mientras que la idea clásica del equilibrio de poder sostenía que un Estado reaccionaba ante los desequilibrios de poder buscando alianzas que lograran restablecer el equilibrio perdido, la teoría del equilibrio de amenazas sostiene que los Estados buscan alianzas cuando se sienten amenazados. Pero la amenaza no tiene que venir necesariamente del Estado más poderoso, sino del Estado más amenazador, es decir, según S. M. Walt, aquel que combine suficiente poder —en términos de población, capacidad económica, tecnológica, etc.—, suficiente proximidad —actualmente en términos relativos— y suficiente capacidad ofensiva y, lo que es clave para nuestro tema, cuyas actitudes, intereses, valores sean percibidos como amenazantes<sup>27</sup>. El poder, la capacidad ofensiva, etc., hacen referencia a que no amenaza quien quiere sino quien puede. Pero las actitudes, valores y las percepciones de éstos como amenazantes nos remiten no a estructuras materiales y objetivas, sino a ideologías, valores y visiones. Por otra parte, lo que un Estado siente como amenazado por otro pueden ser intereses de diverso tipo: su propia seguridad, sus formas de vida o de organización política, económica o social, su legitimidad, sus valores culturales, etc.

Parece conveniente hacer una breve referencia a lo que en la literatura de relaciones internacionales se conoce como constructivismo. Aunque algunos otros autores pueden situarse en esta corriente, su popularidad en la disciplina ha venido sobre todo de la mano de los trabajos de A. Wendt. Este autor define al constructivismo como una teoría estructural de la política internacional ensamblada sobre tres puntos: 1) los Estados son los principales actores del sistema; 2) las estructuras del sistema son intersubjetivas más que materiales, y 3) los intereses e identidades de los Estados están condicionados por esa estructura social más que dados exógenamente por la naturaleza humana o por la política interna<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> «Democracy and the Peaceful Settlement of International Conflict», *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 1, 1994.

<sup>26</sup> S. M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

<sup>27</sup> S. M. Walt, *op. cit.*, p. 265.

<sup>28</sup> A. Wendt, «Identity and Structural Change in International Politics», en Y. Lapid y F. Kratochwil (eds.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 1996.

Distingue en la política internacional entre estructura —anarquía y distribución del poder— y proceso, que es interacción y aprendizaje. En la teoría clásica de las relaciones internacionales, según nuestro autor, los comportamientos cambian, pero no así las identidades e intereses que permanecen constantes, previos y no afectados por la acción. Sin embargo, debemos considerar que identidades e intereses no son exógenos a la acción, sino endógenos, son parte de la acción, inscritos en ella y transformados por ella<sup>29</sup>. A su vez los intereses son dependientes de las identidades<sup>30</sup>.

La teoría de las relaciones internacionales ha rectificado la estructura del sistema: ha convertido un *opus proprium* en *opus alienum*. La anarquía y la distribución del poder sólo tienen sentido para el Estado en virtud de su forma de entenderlas y de sus expectativas, que constituyen sus identidades y sus intereses institucionalizados: **la anarquía es lo que los Estados han hecho de ella**. Las amenazas son, asimismo, construcciones, no productos naturales<sup>31</sup>. Los estímulos intersubjetivos dan significado a los estímulos materiales: las armas nucleares británicas no tienen para Estados Unidos, por ejemplo, el mismo significado que las armas nucleares rusas.

Con estos tres elementos —los conflictos como procesos, la idea del equilibrio de amenazas y el constructivismo—, T. Risse-Kappen intenta desarrollar una interpretación socio-constructivista del argumento liberal. Para T. Risse-Kappen la pregunta clave para un acercamiento a la tesis de la paz democrática es por qué el dilema de seguridad es menos significativo cuando las democracias se relacionan entre sí, a la vez que sigue gobernando las relaciones entre éstas y los Estados autoritarios.

La tesis que T. Risse-Kappen va a desarrollar en su trabajo podría resumirse así: 1) las democracias en gran medida crean sus amigos y sus enemigos —sus *nosotros* y sus *ellos*— infiriendo intenciones agresivas o defensivas de las estructuras internas de los otros Estados; 2) como resultado de lo anterior, en su comportamiento hacia otras democracias externalizan su cultura y sus reglas orientadas al compromiso y la resolución no violenta de los conflictos, lo que dará lugar a uniones pacíficas o comunidades de seguridad, y 3) por el contrario, la presunción de enemistad crea un mundo *realista* de anarquía cuando las democracias interaccionan con los regímenes autoritarios<sup>32</sup>. También la ausencia del dilema de seguridad entre las democracias y su presencia en las relaciones de éstas con regímenes autoritarios son creados socialmente mediante procesos de percepción y de interacción<sup>33</sup>.

Lo que aporta el argumento constructivista a la tesis de la paz democrática es la idea de que los intereses materiales no existen en el vacío sino en un mundo

<sup>29</sup> A. Wendt, «Anarchy is what the states make of it», *International Organization*, vol. 46, núm. 2, 1992, pp. 398 y ss.

<sup>30</sup> A. Wendt, «Collective Identity Formation and the International State», *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 2, 1994, p. 385.

<sup>31</sup> *Op. cit.*, «Anarchy...», p. 405

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 492

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 510.

de identidades<sup>34</sup>. Las percepciones son claves en la actitudes de los Estados. La amistad o la enemistad en la política mundial no se derivan de la distribución del poder en el sistema internacional, como sostendrán los realistas, sino que son construidas socialmente y se derivan del aprendizaje adquirido en la interacción: los Estados infieren actitudes pacíficas o belicosas del grado de violencia en la que se sustenta la estructura interna de los otros Estados. En este sentido, son las percepciones intersubjetivas las que determinan la amistad y enemistad en el sistema internacional.

Para nuestro autor, la tesis de la paz democrática es una profecía autocumplida: «Los actores que confían los unos en los otros empiezan a actuar según esa confianza. Crean así mediante sus procesos de interacción un orden pacífico y cooperativo que refuerza las percepciones de las intenciones pacíficas de los otros. En otras palabras, la presunción de que el otro está predispuesto a mantener relaciones pacíficas hace cumplir la profecía si ambas partes parten de estas percepciones. La paz democrática está construida socialmente»<sup>35</sup>.

T. Risse-Kappen resume así su argumentación: «Las democracias raramente pelean entre sí y se perciben mutuamente como pacíficas. Esta percepción deriva de las normas democráticas que rigen el proceso interno de toma de decisiones. Por la misma razón, forman comunidades pluralistas de seguridad y de valores compartidos. Porque se ven las unas a las otras como pacíficas y expresan un sentimiento de comunidad, probablemente superarán los obstáculos a la cooperación internacional y a formar instituciones internacionales como alianzas. Las normas que regirán las interacciones en dichas instituciones reflejarán los valores democráticos compartidos y se parecerán a las normas internas de decisión»<sup>36</sup>.

### *La relevancia política de la tesis de la paz democrática*

La aplicación política de la tesis de la paz democrática es un intento de diseñar un nuevo orden mundial adecuado a una realidad internacional donde el discurso liberal no tiene rivales significativos. La gran virtud de esta tesis de la paz democrática es que en su discurso disuelve o reconcilia la escisión entre principios e intereses: una política de extensión de las democracias de libre mercado —*enlargement*— es a la vez una política éticamente justa y políticamente adecuada.

A. Lake, consejero de seguridad del presidente de Estados Unidos, describe esta nueva realidad mundial con cuatro rasgos<sup>37</sup>. En primer lugar, constata que los principios que su país defiende —la democracia y la economía de mercado— disfrutan de más amplia aceptación que nunca. Democracia y economía de mercado,

<sup>34</sup> Hay otra interesante aportación que llega a conclusiones semejantes pero que no se inscribe dentro de este argumento constructivista, es John Owen, «How Liberalism Produces Democratic Peace», en M. E. Brown, S. M. Lynn-Jones y S. E. Miller (eds.), *op. cit.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 505

<sup>36</sup> *Op. cit.*, «Collective Identity...», p. 371.

<sup>37</sup> A. Lake, «Estados Unidos y su presencia exterior», *Política Exterior*, vol. VII, núm. 35, 1993, pp. 114 y ss.

que son valores en alza pero que aún no han triunfado universalmente, se refuerzan mutuamente: la primera puede generar justicia, pero no los bienes materiales necesarios para el desarrollo de los individuos y, a su vez, los mercados pueden extender la riqueza, pero no el sentido de la justicia.

La segunda característica de esta nueva situación mundial es que Estados Unidos es la principal potencia en términos sociales, económicos, políticos y militares. Además, si Rusia persiste en la vía de la liberalización no existe ninguna amenaza importante a la seguridad de los Estados Unidos.

En tercer lugar, A. Lake señala que los conflictos actuales son endógenos a los Estados y no exógenos. No es el carácter anárquico del sistema internacional el que propicia los conflictos, sino las crisis de legitimidad dentro de los Estados constituidos.

La cuarta y última característica de esta nueva era es para nuestro autor la aceleración del pulso del planeta y su unificación, de tal manera que, como observa a menudo el presidente Clinton, la línea que separa la política exterior de la política interior ha desaparecido: «la proliferación de las economías de mercado en el extranjero contribuye a la expansión de nuestras exportaciones y a la creación de puestos de trabajo en Estados Unidos, a la vez que mejora las condiciones de vida y fomenta las demandas de liberalización política en el extranjero... La incorporación de nuevas democracias nos hace más seguros, porque las democracias tienden a no librar guerras entre sí y a no patrocinar el terrorismo..., son más fiables diplomáticamente y respetan con mayor eficacia los derechos de su pueblo»<sup>38</sup>.

En un mundo interdependiente, Estados Unidos está profundamente interesado en la forma de gobierno de otros países: cuanto más amplia sea y más entrelazada esté la comunidad de naciones democráticas más seguros y prósperos serán los Estados Unidos. Para S. Talbott, vicesecretario de Estado norteamericano, esta proposición es la esencia de la lógica de la política de seguridad nacional de promover, apoyar y en su caso defender la democracia en otros países. Es la afirmación, en contra de las críticas de algunos *realistas*, de que los intereses y los valores de Estados Unidos se refuerzan mutuamente<sup>39</sup>.

Sin embargo, la política de ampliación debe tener en cuenta dos consideraciones. En primer lugar, como ya señala A. Lake, la promoción de la democracia no debe considerarse un imperativo absoluto, sino que debe ser equilibrada con otros intereses estratégicos, teniendo en cuenta lo difícil de las transiciones y las posibilidades de que den lugar a situaciones de inestabilidad<sup>40</sup>. En segundo lugar son necesarias perseverancia y paciencia, pues la democracia requiere de un cierto tiempo histórico. Una política adecuada deberá apoyar a todos aquellos que marchen en la «dirección correcta»<sup>41</sup>.

La política adecuada y de principios para esta nueva situación es la de *ampliación* de la comunidad libre de democracias de mercado en el mundo. Esta estrategia,

<sup>38</sup> Ibid., p. 115.

<sup>39</sup> S. Talbott, «Democracy and the National Interest», *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 6, 1996, pp. 48 y 49.

<sup>40</sup> Ibid., p. 52

<sup>41</sup> Ibid., p. 62

que debe establecer distinciones y prioridades y que debe compaginarse con los intereses estratégicos más tradicionales, consta de cuatro elementos: 1) fortalecer la comunidad de democracias de mercado más importantes —el núcleo de la unión pacífica en la tesis de la paz democrática (FJP)—, que constituye el punto de partida para la ampliación; 2) contribuir a fomentar y consolidar nuevas democracias y economías de mercado donde sea posible, sobre todo en Estados significativos y relevantes; 3) combatir la agresión y apoyar la liberalización de los Estados hostiles a la democracia y al mercado, que cuanto más se debiliten más agresivamente actuarán. Esto requerirá, en algunos casos, de una política de aislamiento político, militar y económico. En otros, como en los casos de Irán e Irak, será necesaria la disuasión militar. Finalmente, en otros casos, como el de China, se necesita una política de apoyo para aquellos que puedan avanzar por el buen camino<sup>42</sup>, y 4) cumplir los deberes humanitarios, no sólo proporcionando ayuda, sino esforzándonos para que «la democracia y la economía de mercado arraiguen en las regiones que más preocupación suscitan desde el punto de vista humanitario»<sup>43</sup>.

La tesis de la paz democrática sostiene que las democracias no se hacen la guerra entre sí, aunque sí son belicosas hacia los Estados autocráticos. En su versión política, que como creo que ha quedado demostrado debe mucho a la versión teórica, los valores de la democracia y el mercado coinciden con los intereses estratégicos de los Estados Unidos: sólo en un mundo más democrático los estadounidenses se encontrarán seguros, y sólo una política que se base en la naturaleza de su sociedad y en sus valores obtendrá, según S. Talbott, el necesario apoyo popular<sup>44</sup>.

### *Las críticas realistas*

Una tesis de tanta trascendencia teórica y política no podía por menos de ser contestada desde muy diversos ámbitos y en muy diversos registros.

S. M. Lynn-Jones<sup>45</sup> sintetiza en su trabajo las críticas de los teóricos realistas a la tesis de la paz democrática. En primer lugar, los realistas no argumentan que la guerra sea constante y endémica en el sistema internacional, sino que la guerra es siempre posible en ausencia de un soberano común, y que, por tanto, los Estados deben estar preparados y vigilantes y que ningún Estado puede esperar mantener relaciones pacíficas eternamente con ningún otro Estado. La paz entre las democracias puede ser una realidad, pero la explicación debe buscarse en factores no vinculados al carácter de los regímenes, como, por ejemplo, la distancia geográfica, las alianzas contra enemigos comunes y la prudencia de los estadistas. Algunos autores argumentan que la paz disfrutada entre los Estados democráticos desde 1945 a 1990 puede explicarse por la existencia de un enemigo común —la

<sup>42</sup> A. Lake, *op. cit.*, pp. 120 y 121

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 116

<sup>44</sup> S. Talbott, *op. cit.*, p. 63.

<sup>45</sup> S. M. Lynn-Jones, «Preface», en M. E. Brown, S. M. Lynn-Jones y D. E. Miller (eds.), *op. cit.*

Unión Soviética y el Pacto de Varsovia—. La paz democrática sería entonces un artefacto de la Guerra Fría <sup>46</sup>.

No hay ningún dato que indique que la anarquía internacional vaya a ser sustituida por otra forma de estructura del sistema. En estas condiciones, los Estados seguirán siendo responsables de su propia seguridad; seguirán siendo libres para definir los términos de su propio interés nacional y de elegir los medios para defenderlo. El dilema de la seguridad seguirá presente: los medios percibidos como de autodefensa por parte de un Estado pueden tener las no deseadas consecuencias de ser percibidos por el contrario como amenazantes. En estas circunstancias, los estadistas sensatos harán bien en seguir planificando con el peor escenario posible en mente <sup>47</sup>.

La segunda crítica de los realistas va en la dirección de afirmar la primacía de los factores sistémicos sobre los factores internos. No es el carácter del régimen del Estado el que determina el sistema internacional, sino el sistema el que determina, en gran medida, el carácter del régimen. El liberalismo anglo-americano fue posible porque no había ninguna amenaza externa inminente que hiciera necesario un poderoso aparato de gobierno capaz de movilizar recursos para objetivos de seguridad nacional. Según la experiencia histórica, los Estados que están o creen estar en un situación de múltiples amenazas probablemente no serán democracias, porque el peligro de verse envueltos en una guerra es muy elevado, y los Estados cuyas probabilidades de involucrarse en guerras es alto tienden hacia estructuras de gobierno autocráticas que fortalezcan su posición estratégica.

Una tercera crítica se refiere a que la evidencia empírica no es concluyente <sup>48</sup>, entre otras cosas porque históricamente ha habido pocas democracias y, por tanto, pocas oportunidades de guerra <sup>49</sup>. Las definiciones de lo que es un régimen liberal son arbitrarias; hay múltiples casos en disputa, lo que supone un alto porcentaje en el total de los conflictos <sup>50</sup>. En palabras de K. Waltz, las democracias no se hacen la guerra entre ellas única y exclusivamente en el caso de que sean democracias *of the right sort* <sup>51</sup>.

Un cuarto argumento hace referencia al escaso número y la fragilidad de las democracias. Muchas de las democracias hoy existentes son débiles, lo que implicaría que las otras democracias no pueden estar seguras de que la relación pacífica se mantenga y deben situarse así en el peor escenario posible <sup>52</sup>, con lo cual la relevancia de la tesis de la paz democrática sería muy escasa. La zona de paz

<sup>46</sup> H. S. Farber y J. Gowa, «Politics and Peace», en M. E. Brown, S. M. Lynn-Jones y D. E. Miller (eds.), *op. cit.*, p. 261

<sup>47</sup> C. Layne, *op. cit.*, pp. 162 y 163.

<sup>48</sup> Ver D. E. Spiro, «The Insignificance of Liberal Peace», en M. E. Brown, S. M. Lynn-Jones y S. E. Miller (eds.), *op. cit.*

<sup>49</sup> J. J. Mearsheimer, «Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War», en S. Lynn-Jones y S. E. Miller (eds.), *The Cold War and After. Prospects for Peace*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1993, pp. 186 y 187.

<sup>50</sup> S. M. Lynn-Jones, *op. cit.*, p. xii.

<sup>51</sup> K. Waltz, «The Emerging Structure of International Politics», *International Security*, vol. 18, núm. 2, 1993, p. 78.

<sup>52</sup> J. J. Mearsheimer, *op. cit.*, p. 186

quedaría reducida a escaso número de Estados que abarcarían a un escaso porcentaje de la población mundial. El realismo sería la teoría adecuada para explicar la política internacional en la mayor parte del globo.

Una quinta y última crítica tiene un sabor puramente norteamericano y se refiere a las consecuencias políticas negativas si la Administración estadounidense persiste en su línea de vincular paz y democracia. Si esta vinculación no existe, Estados Unidos podría empeñarse en una política contraproducente y costosa, cuyos resultados serían contrarios a los intereses de la seguridad o a los intereses económicos, sin producir a cambio un mundo más pacífico.

### *Liberalismo, democracia y guerra*

En este epígrafe recogeremos una serie de consideraciones sobre la tesis de la paz democrática que ponen en duda su capacidad explicativa.

Para R. Cohen el problema central de la tesis de la paz democrática no es que se acumulen las excepciones, sino que para hacer frente a las excepciones son necesarios tantos reajustes y matizaciones de la tesis que ésta, al final, pierde toda la capacidad explicativa<sup>53</sup> y además deja de ser la escueta y elegante teoría —el desiderátum de todo estudioso— que en su tiempo Kant elaboró y que Doyle ha reformulado contemporáneamente. La pérdida de simplicidad supone una pérdida de interés académico y político.

De abandonar las largas y complicadas matizaciones que exige el acomodo de las excepciones, sostiene Cohen<sup>54</sup>, la única conclusión razonable es que «... los Estados democráticos del área del Atlántico Norte/Europa occidental, compartiendo una serie de circunstancias históricas particulares y una herencia cultural común, han evitado enfrentarse en una guerra», lo que dejaría la tesis de la paz democrática a la altura de la más modesta formulación de Deutsch —«comunidad pluralista de seguridad»<sup>55</sup>— del año 1955.

La primera dificultad se refiere al concepto de democracia que se utiliza: la única manera de eliminar contraejemplos de guerras entre democracias es definiendo la democracia de tal manera que sólo pueda aplicarse a un puñado de Estados donde no se han producido guerras<sup>56</sup>.

Abundando en la ahistoricidad de la tesis de la paz democrática, C. Brown sostiene que una de las razones por las que las evidencias de esta tesis no son concluyentes se puede localizar en la brecha existente entre el liberalismo descrito en el discurso y el «realmente existente» en los Estados que actualmente componen la sociedad internacional<sup>57</sup>. La existencia de poderosas burocracias de Estado y

<sup>53</sup> R. Cohen, «Pacific Unions: a reappraisal of the theory that "democracies do not go to war with each other"», *Review of International Studies*, vol. 20, núm. 3, 1994, p. 219.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> K. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1955, p. 126.

<sup>56</sup> R. Cohen, *op. cit.*, p. 222.

<sup>57</sup> C. Brown, «"Really Existing Liberalism" and International Order», *Millennium. Journal of International Relations*, vol. 21, núm. 3, 1992.

de concentraciones de poder económico en las democracias liberales realmente existentes rompen la cadena del argumento que vincula este tipo de régimen con la idea de la paz perpetua. Muchas cosas han cambiado en los Estados y en las sociedades desde finales del siglo XVIII. E incluso en los últimos cincuenta años han aparecido nuevas lógicas económicas —globalización y transnacionalización, por ejemplo—, políticas y civilizatorias. Se han producido muchas modificaciones en el proceso de toma de decisiones políticas. Si el liberalismo realmente existente empuja hacia la paz o hacia la guerra es algo que no puede ser argumentado ni empírica ni conceptualmente<sup>58</sup>.

La segunda dificultad de la tesis de la paz democrática que reseñaremos en este epígrafe se refiere también a su ahistoricidad, pero en este caso no de la idea de democracia, sino de la consideración de la guerra. De hecho, la ausencia formal de guerra, en el sentido estructurado que tenían antes del siglo XX, ha dejado de ser un indicador del carácter pacífico del sistema internacional. Lo que caracteriza a nuestros días no es la desaparición de la violencia del sistema internacional ni la ausencia del recurso a la fuerza por parte de los Estados, sino la disminución del número de guerras formalmente declaradas y el aumento de guerras de guerrillas, guerras a través de terceros, subversión interior de los Estados instigada por otros Estados, acciones encubiertas, etc., menos costosas y que no necesitan ser justificadas, por lo menos tanto como una declaración formal de guerra. El enfrentamiento bipolar tomó en África, por ejemplo, el carácter de guerra civil en Angola y Mozambique, o entre Etiopía y Somalia, y de todas son conocidas las numerosas intervenciones encubiertas de Estados Unidos en América Latina, en muchos casos contra Gobiernos democráticos, como el de Chile en 1974.

Para concluir estas consideraciones sobre los límites de la capacidad explicativa de la tesis de la paz democrática podríamos sugerir, siguiendo a C. Brown, que si la posibilidad de guerra entre las democracias liberales industriales avanzadas es hoy impensable, bien pudiera ser debido no a su carácter democrático liberal, sino a su carácter de países industriales avanzados que, por tanto, poseen «... por definición sistemas políticos que tienen unos mínimos estándares de racionalidad que les hacen desechar la guerra como instrumento de acción política entre ellos». En este sentido, la última *gran guerra*, la del Golfo, provocada por la invasión irakí de Kuwait; no debe achacarse al carácter no liberal del régimen de Sadam Husein, sino a su irracionalidad e ignorancia<sup>59</sup>.

### *Un orden (militar) liberal internacional*

En este epígrafe examinaré una de las críticas a la tesis de paz democrática que, en mi opinión, más desvelan lo que normalmente el discurso liberal oculta. R. Lat-ham apunta que la paz democrática puede explicarse por la capacidad de un líder hegemónico de incorporar a Estados liberales y no liberales en un orden estratégico

<sup>58</sup> Ibid., p. 326.

<sup>59</sup> C. Brown, *op. cit.*, p. 327.

militar. En este sentido, la búsqueda de una teoría que explique por qué las democracias no se hacen la guerra entre ellas puede convertirse en la búsqueda de por qué los Estados liberales han tenido tanto éxito en la organización de la fuerza <sup>60</sup>. Aunque la teoría de la paz democrática sostiene que los regímenes liberales han sido tan beligerantes en sus relaciones con los no liberales como cualquier otro Estado, de ella se deduce, y esa es su plasmación política, que un mundo compuesto por cada vez más Estados liberales será un mundo cada vez más pacífico. Pero la historia demuestra que las islas liberales no sólo han hecho la guerra por doquier, sino que además han sido responsables de un alto grado de militarización del mundo y han contribuido significativamente a la militarización y los conflictos entre los Estados no democráticos: esta militarización podría poner en peligro la paz democrática que el liberalismo propugna.

Las democracias liberales —incluso como islas de paz— no existen en el vacío, sino que son piezas en una amplio marco de relaciones que puede identificarse con el liberalismo internacional. El liberalismo internacional, entendido no como una tradición política y filosófica, sino como un conjunto de prácticas, instituciones y valores, constituye una compleja tela de araña de prácticas, principios e instituciones que se extienden sobre un amplio abanico de fenómenos políticos, económicos, ideológicos, etc. La modernidad liberal se concibe como una formación social y, en el exterior de los Estados, como un orden internacional.

Aquellos Estados cuyo tejido social participa de lleno de estas prácticas, instituciones, etc., son el centro del orden liberal. Pero no es necesario que un Estado sea democrático para estar inscrito en el liberalismo internacional y participar en las redes de relaciones liberales. Como demuestra el ejemplo de numerosos países de América Latina, no es necesario participar de todos estos ámbitos siempre que el Estado en cuestión ni quiera ni pueda entorpecer el proceso de decisión o poner en cuestión los contornos de aquel orden <sup>61</sup>.

Uno de los pilares del análisis de Latham es la crítica a la visión liberal de la guerra. Para el liberalismo, la guerra es un fenómeno discreto y puntual, pero olvida que ésta no sería posible si las relaciones entre los Estados no se basaran en una constante preparación para la confrontación militar. La ausencia de guerras entre las democracias no significa que el orden liberal no se base en la militarización, en la existencia de una orden militar internacional, que abarca y se extiende más allá de los Estados democráticos. Estos Estados están inscritos en una red de relaciones —el orden liberal internacional— que incluye estados no democráticos, y mientras los primeros podrán acercarse en sus relaciones a la unión pacífica, la militarización global continuará aumentando.

Concluye Latham que la existencia de la paz democrática puede ir unida a la tendencia del liderazgo hegemónico a incorporar a todos los estados en un orden militar estratégico. Puede ser que los valores compartidos del liberalismo internacional contribuyeran a su éxito. Aquellos que sopesan esos valores como explicación de la falta de conflicto entre los Estados democráticos liberales deberían

<sup>60</sup> R. Latham, «Democracy and War Making: Locating the International Liberal Context», *Millenium. Journal of International Studies*, vol. 22, núm. 2, 1993, p. 164.

<sup>61</sup> R. Latham, *op. cit.*, «Liberalism's Order...», p. 126.

considerar «que puede que fueran estos valores, manifiestos en las diferentes lógicas del liberalismo, los que precisamente ayudaran a definir los contornos de la militarización liberal»<sup>62</sup>.

### *La paz democrática y la periferia*

Quizá el aspecto más descuidado de la tesis de la paz democrática sea su engarce con el mundo de la periferia.

G. Sorensen vincula la tesis de la paz democrática con la ola de democratización que se está produciendo en esta parte del globo<sup>63</sup>, y se pregunta sobre los efectos de esta ola para la extensión de la unión pacífica a los países del Tercer Mundo.

Para Sorensen, la tesis de la paz democrática descansa sobre tres presupuestos: en primer lugar, que los Estados sean democráticos, es decir, que tengan una cultura política y unas instituciones impregnadas de esos valores; en segundo lugar, que estos Estados democráticos estén unidos por vínculos morales comunes, y en tercer lugar, que las democracias establezcan lazos de interdependencia económica mutuamente beneficiosos.

Sorensen sostiene que, a pesar de que el número de democracias ha aumentado, éstas se enfrentan a dos problemas. En primer lugar, estas nuevas democracias son, en la mayoría de los casos, muy recientes, y las normas de resolución de conflictos propias del liberalismo no han impregnado la cultura política y las instituciones y pasará algún tiempo antes de que esto suceda. Un segundo problema es que en muchos casos estas democracias, sobre todo aquellas donde el cambio se ha producido en buena parte gracias a las presiones internacionales, pueden ser democracias formalmente, pero caben amplias dudas sobre si lo son sustancialmente. A menudo, la simple celebración de unas elecciones, que los observadores internacionales han dado por libres y honestas, hace que la comunidad internacional considere que efectivamente se ha producido una transición. Cabría añadir un tercer problema: queda por ver si estos nuevos regímenes se consolidan<sup>64</sup>.

Nuestro autor duda que los lazos morales comunes que vinculan entre sí a los miembros de la unión pacífica se extiendan a estas nuevas democracias. Señala con acierto que en el pasado Occidente ha sido hostil a lo que él denomina democracias de masas, que se caracterizaban por sus impulsos reformistas —el caso de Chile es paradigmático— y que no hay experiencia para deducir que esa hostilidad vaya a desaparecer. Incluso si la hostilidad da paso a la indiferencia, es difícil que estas nuevas democracias sean capaces de proporcionar a sus ciudadanos justicia económica y bienestar<sup>65</sup>. Las políticas de ajuste estructural de las organizaciones de Bretton Woods y de los donantes occidentales sobre los países pobres —recorte

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp. 163 y 164.

<sup>63</sup> G. Sorensen, «Kant and Processes of Democratization: Consequences for Neorealist Thought», *Journal of Peace Research*, vol. 29, núm. 4, 1992.

<sup>64</sup> Sobre la relación entre belicosidad y consolidación democrática ver E. D. Mansfield y J. Snyder, «Democratization and the Danger of War», en M. E. Brown, S. M. Lynn-Jones y S. E. Miller, *op. cit.*

<sup>65</sup> G. Sorensen, *op. cit.*, p. 405.

de los subsidios alimentarios, reducción en los presupuestos del Estado de los capítulos dedicados a enseñanza, sanidad, etc.— están causando un descenso en los niveles de vida de la población que da paso al malestar y a la violencia.

Tampoco son muy optimistas las perspectivas de cumplimiento de la tercera condición de la unión pacífica: la interdependencia económica, mutuamente beneficiosa. Las relaciones entre los países desarrollados y la periferia son relaciones de dependencia más que de interdependencia, o en el caso de África, de marginación de la economía mundial. La integración de los países pobres en la división internacional del trabajo ha dado, según Sorensen, resultados contradictorios y no todos favorables a la inclusión de estos países en la unión pacífica. De hecho algunos de los países con más altas tasas de desarrollo económico se han caracterizado por estrategias antiliberales de protección frente al mercado mundial y de activa intervención del Estado en la economía <sup>66</sup>.

### Conclusiones

Pudiera ser interesante para finalizar este trabajo hacer una breve evaluación del tema que nos ha ocupado en estas líneas. Creo que el estatuto de la tesis de la paz democrática como teoría, es decir, como explicación de la relación causal entre una variable independiente —el carácter liberal de los regímenes políticos— y una variable dependiente —la ausencia de conflicto armado internacional entre los Estados con esos regímenes— no está suficientemente asentado. La evidencia histórica que presentan los proponentes del tesis tiene varios puntos débiles.

Cabe mencionar en primer lugar que las relaciones internacionales no son el reino de la repetición y de la recurrencia, sino un ámbito como, por otra parte, lo son todos los ámbitos sociales, en continuo cambio y transformación. Es discutible, por tanto, que se puedan analizar con los mismos criterios los Estados republicanos kantianos, los Estados liberales de la primera mitad del siglo XIX y las democracias de después de la Guerra Fría. Lo mismo cabría decir sobre los cambios en las formas de conflicto armado y de su legitimidad como continuación de la política. Acepto que esta reflexión pueda llevar al lector a pensar que el que esto escribe está al borde de negar la posibilidad de una teoría en el sentido fuerte antes mencionado. Dejémoslo en que, sin entrar en ese posible debate, sí querría dar fe de mi escepticismo, que, por otra parte, en nada desmerece mi consideración hacia las valiosas aportaciones, sobre todo, de M. Doyle.

Creo, por el contrario, que el constructivismo ofrece una vía más fructífera. La consideración del equilibrio de amenazas frente al equilibrio de poder, con todo lo que esta aportación supone al levantarse por encima de una comprensión mecanicista de las interacciones de los Estados —el equilibrio de poder como calco de la física newtoniana, que diría H. Morgenthau— y de abrir las puertas a los valores, percepciones e ideas que conforman y dan sentido a la acción, me parece un paso importante. Lo mismo podría decirse de la aportación de Dixon

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 407.

sobre el conflicto como proceso. Creo que, con estos elementos, una visión constructivista de la tesis de la paz democrática como la que presenta Risse-Kappen, ofrece una vía mejor no sólo para entender la realidad, sino para explicarla: no sólo para constatar la ausencia de conflictos bélicos entre las democracias, sino para comprender los mecanismos mentales, en sentido amplio, por los cuales dirigentes políticos y ciudadanos de a pie son renuentes al enfrentamiento con otros a los que consideran y perciben como cercanos. En última instancia podríamos sostener, simplificando, que las democracias no se hacen la guerra entre sí porque creen que las democracias no se hacen la guerra las unas a las otras.

Otro punto fuerte de las aportaciones de la tesis de la paz democrática es lo que, en la jerga de los internacionalistas, se conoce como abrir la *caja negra* del Estado. La inclusión del tipo de régimen político, de la importancia de los ciudadanos cara al refrendo o rechazo de una política exterior, etc., supone abandonar la concepción clásica de la disciplina de las relaciones intencionales que consideraba a los Estados como actores unitarios y racionales. Ampliando algo más los factores que intervienen en la política mundial, incluyendo las instituciones, valores y prácticas económicas, sociales y civilizatorias, podríamos hablar de formaciones sociales como actores en la escena internacional. Desde este nuevo prisma seríamos capaces de considerar determinados períodos de la historia europea —el período desde 1917 a 1945, por ejemplo— no sólo como una contienda geopolítica, sino como una guerra civil europea donde al menos tres concepciones de la modernidad —la liberal, la marxista y la fascista— estaban en pugna. Cabría, asimismo, introducir elementos civilizatorios en la relación de los países occidentales con otras zonas del mundo, etc.

Sin embargo, sería posible argumentar que cualquier análisis de las relaciones de los Estados democráticos entre ellos y hacia los Estados autoritarios debe inscribirse en un marco más amplio, en un orden internacional liberal que estructura, disciplina y organiza los valores, prácticas e instituciones liberales. Orden en donde tienen cabida, por una parte, más lógicas que la de la afinidad democrática de los diferentes regímenes —la lógica de la producción y distribución de bienes, la lógica de la seguridad militar, etc.—, y por otra, Estados que se inscriben y son funcionales a ese orden, por más que no compartan todas el ideario o las instituciones liberales, como fueron los casos de Portugal, Turquía y Grecia para la Alianza Atlántica, o es el caso de Arabia Saudí para el orden posterior a la Guerra Fría.

Para algunos autores, el liberalismo no ha sido nunca tanto una descripción de la realidad como un proyecto por realizar<sup>67</sup>. En relaciones internacionales —la Némesis del liberalismo, para S. Hoffmann— ese proyecto quedó frustrado por la tozudez de la parcelación estatal, y sólo en contados momentos, después de las dos guerras mundiales, sus líneas maestras fueron propuestas como los principios ordenadores de la realidad internacional. En ambas ocasiones, las realidades que fueron percibidas como políticas de poder limitaron el alcance de su aplicación. Con el fin de la Guerra Fría y la hegemonía de un pensamiento único que propugna un solo horizonte moralmente justo, políticamente razonable y económicamente

<sup>67</sup> M. Canovan, «Of Being Economical with the Truth», *Political Studies*, ...

sensato, las parcelación estatal —los principios de soberanía y no ingerencia— está dejando de ser un obstáculo para la realización en todo el mundo de ese proyecto liberal. La legitimidad de los Estados no se da por supuesta, sino que está sujeta al escrutinio internacional. Es ahora cuando la tesis de la paz democrática se convierte en un guía de acción política.

La tesis de la paz democrática, que empezó como diagnóstico, se transforma así en tratamiento. De constituir, en la formulación original de M. Doyle, un intento de explicación de la doble cara de la política exterior de los Estados democráticos —pacífica entre su iguales y dominada por la *imprudente vehemencia* y la *inhibición* hacia los estados no democráticos— se convierte, en las elaboraciones del *establishment* de la política exterior de Estados Unidos, en una fórmula para conseguir (su) paz, (su) seguridad y (su) bienestar.

Lo más llamativo quizá de esta tesis en semejante coyuntura es que su estatuto teórico, la fortaleza y debilidad de su base empírica, la monocausalidad de su razonamiento pierden importancia en la medida en que la teoría es traducida en una política que ya se está aplicando. La tesis se convierte así en una tradición, es decir, en una fundamentación de lo existente, y las democracias poderosas seguirán manteniendo relaciones pacíficas entre sí y seguirán expandiendo su modelo, de grado o por fuerza. La discusión sobre la conveniencia o no de tal política, sobre su realismo y sobre su bondad o maldad ética, debe, desgraciadamente, quedar para otra ocasión.